



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



MAESTRIA EN RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

El rol de la cooperación internacional en el desarrollo de las microfinanzas

Marion Hauvette

01/12/2012

RESUMEN

El principal objetivo del presente trabajo de tesis es investigar acerca del rol de la cooperación internacional en el desarrollo de las microfinanzas. Se trata de observar cuales fueron las transformaciones que tuvieron lugar en el campo de las microfinanzas y como afectaron la acción de los donantes. En efecto, los donantes internacionales brindaron su apoyo a los programas microfinancieros, vistos como una herramienta eficaz de lucha contra la pobreza. En las últimas décadas, el sector microfinanciero estuvo evolucionando a un ritmo acelerado, y los donantes internacionales se enfrentaron con la necesidad de adaptar su acción a la multiplicación de los inversores e intermediarios privados y a la orientación pro mercado de las instituciones microfinancieras. Un estudio de caso del continente de América Latina y el Caribe permite subrayar esas evoluciones del mercado microfinanciero y sus consecuencias para el rol de los donantes internacionales.

En este trabajo, se adoptó el punto de vista de los actores de la cooperación internacional, examinando las eventuales discrepancias entre los discursos oficiales y las realidades de la acción de los donantes. A este fin, se utilizó los trabajos de investigadores especializados, así que las publicaciones de los donantes mismos, con especial énfasis en los trabajos del Consultative Group to Assist the Poor.

Palabras claves: microfinanzas, microcrédito, cooperación internacional, donantes, ayuda oficial al desarrollo, Consultative Group to Assist the Poor.

ABSTRACT

The main objective of this paper is to investigate the role of international cooperation in the development of microfinance. International donors supported microfinance programs, seen as an effective tool in their fight against poverty. International cooperation organizations can be divided in several categories, multilateral or bilateral, private or public; and they use diverse ways of action. Within the last decades, the microfinance sector has been evolving at a fast pace, and international donors had to face the challenge of adapting their action to the multiplication of private investors and brokers and to the commercialization of the microfinance institutions. A case study of Latin America and the Caribbean comes as a proof of these evolutions of the microfinance market and its consequences on the role of international donors.

In this paper, the point of view of the actors of international cooperation was adopted, looking into the possible differences between official discourses and realities of the donors' actions. In order to achieve this, articles of independent researchers were used, along with the publications of the donors, and with a special focus on the Consultative Group to Assist the Poor publications.

Key words: microfinance, microcredit, international cooperation, donors, official development aid, Consultative Group to Assist the Poor.

ÍNDICE GENERAL

Resumen.....	3
Abstract	3
Índice general.....	4
Índice de Tablas y Gráficos	7
Abreviaciones.....	8
Introducción	9
Capítulo 1: cooperación internacional y microfinanzas: los debates alrededor de las Microfinanzas.....	12
I. Las Microfinanzas en el contexto del desarrollo internacional: como las posturas internacionales de ayuda al desarrollo llevaron a un apoyo a las microfinanzas.	12
I.1 Las Nociones de cooperación internacional y de Desarrollo.....	12
I.2. Cooperación y microfinanzas.....	15
II. Principales debates sobre los objetivos de las microfinanzas	19
II.1. los debates centrales para las IMFs: autosuficiencia o impacto social, profundidad o alcance.....	19
II.2. La justificación de los subsidios: los límites del argumento de autosuficiencia	21
II.3. El debate entre programas minimalistas y programas integrales	25
II.4. ¿Formalizar el sector informal o desarrollar el sector informal.....	27
Capítulo 2: Los Actores de las microfinanzas en la cooperación internacional y su funcionamiento	29
I. Los actores principales: donantes e inversores	29
I.1. La cooperación bilateral.....	29
I.2. La cooperación multilateral.....	32
I.3. Las Organizaciones no gubernamentales.....	32
I.4. Las Instituciones de Desarrollo de las Finanzas	33
II. Los flujos otorgados a las microfinanzas y su distribución	34

III.	Los criterios de evaluación de los programas	39
III.1.	¿Qué criterio? La eficacia como nueva prioridad declarada	39
III.2.	La definición clara de los objetivos.....	41
III.3.	El impacto social	43
III.4.	Otro tipo de evaluación: criterios para la administración interna de las entidades de cooperación.....	46
IV.	Las mejores prácticas para los organismos de cooperación	48
Capítulo 3: Las Evoluciones recientes del sector microfinanciero y sus consecuencias..		53
I.	Las tendencias	53
I.1.	La aparición de nuevos actores y la multiplicación de los inversores privados .	53
I.2.	La creciente orientación pro mercado.....	55
I.3.	Las evoluciones estructurales del sector	59
I.4.	El contexto internacional de los últimos años.....	62
II.	Las consecuencias de tales evoluciones: ¿qué lugar para la cooperación internacional?.....	66
II.1.	Los nuevos paradigmas observados	66
II.2.	Los organismos de cooperación en búsqueda de sus nuevos roles.....	68
II.3.	cambio en los patrones de cooperación	71
Capítulo 4: El Caso de América Latina y el Caribe.....		74
I.	Características del mercado de las microfinanzas en América Latina y el Caribe .	74
I.1.	una Formalización de las IMFs temprana y la predominancia de la orientación pro mercado.....	76
I.2.	un mercado altamente competitivo.....	79
I.3.	El Marco regulatorio	81
II.	Características de las intervenciones de los donantes.....	83
II.1.	El papel de los donantes	83
II.2.	Los fondos comprometidos.....	84

II.3. Una alta concentración del financiamiento.....	86
II.4. La predominancia de los inversionistas.....	88
II.5. Los donantes principales.....	90
Conclusion	94
Bibliografía.....	97
Publicaciones generales.....	97
Publicaciones del Consultative Group to Assist the Poor (CGAP).....	101
Anexos.....	104
Anexo 1: ¿Cómo definir la pobreza?	104
Anexo 2: los participantes del Global Donor Survey del CGAP (2009).....	106
Anexo 3: Glosario.....	108

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Gráfico n°1: La evolución de los volúmenes de ayuda al desarrollo	13
Gráfico n°2: Comparación de los montos comprometidos por tipo de acción ..	35
Gráfico n°3: Comparación de los montos comprometidos por instrumento	36
Gráfico n°4: La repartición geográfica de los fondos comprometidos en 2008	36
Tabla n°1 : Tendencias de la cartera pendiente de las Instituciones de financiamiento para el desarrollo (IFD)	38
Tabla n° 2: Los indicadores del SmartAid del CGAP	47
Tabla n°3: Evolución de los indicadores de referencia del sector microfinanciero para el continente de América Latina y el Caribe.....	74
Tabla n°4 : Indicadores claves de las microfinanzas por países del continente latinoamericano	75
Gráfico n°5: Financiamiento de las IMFs de América Latina y el Caribe por tipo de fuente.	77
Tabla n°5: Cantidad de fondos recibidos por las regiones del mundo y su población	85
Tabla n°6: Proporción de los montos comprometidos de los donantes y de los inversionistas.....	88
Tabla n°7: Importancia del instrumento, en porcentaje del total de los montos comprometidos	89
Tabla n°8: Destino de los fondos comprometidos, por nivel de sistema financiero.....	89

ABREVIACIONES

AOC	Ayuda Oficial al Desarrollo
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversión
GDS	Gestión de desempeño social
IFC	International Finance Corporation
IFD	Instituciones de Financiamiento para el Desarrollo
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IMF	Institución Microfinanciera
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LAC	América Latina y el Caribe
MIX	Microfinance Information eXchange
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
USAID	United States Agency for International Development
VIM	Vehículo de Inversión en Microfinanzas

INTRODUCCIÓN

“El Año Internacional del Microcrédito 2005 subraya la importancia de las microfinanzas como parte integral de nuestro esfuerzo colectivo para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El acceso sostenible a la microfinanzas ayuda a mitigar la pobreza por medio de la generación de ingresos y la creación de empleos, permitiendo que los niños asistan a la escuela, permitiéndoles a las familias obtener atención de salud y empoderando a las personas para que tomen decisiones que se adapten mejor a sus necesidades.” Esta declaración del Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan en diciembre de 2003 ilustra la imagen internacional de las microfinanzas como herramienta de lucha contra la pobreza. Buscando tales efectos, las estrategias de las entidades de cooperación internacional otorgaron un peso creciente a las microfinanzas, y en particular al microcrédito, como parte de sus programas. El entusiasmo al nivel internacional fue creciendo, generado por los éxitos de las primeras experiencias en los años 1980 tales como la del famoso Banco Grameen, y los donantes aumentaron su participación en el sector. Ya en 2005 para el Año Internacional del Microcrédito, los organismos de cooperación internacional estaban muy presentes en un sector microfinanciero en pleno desarrollo. Las evoluciones fueron rápidas, y nuevas tendencias, tales como la orientación pro mercado y la multiplicación de actores privados, empujaron la ayuda internacional hacia una redefinición de su papel.

Después de unas décadas de inversiones en el sector microfinanciero, los actores de la ayuda internacional tienen que adaptar su acción a las nuevas características de un sector cada vez más vinculado al sector financiero tradicional. En el marco de este trabajo, nos preguntaremos cual es el papel de los organismos de cooperación internacional en las microfinanzas. El principal objetivo es identificar a los donantes internacionales de microfinanzas y comprender las razones que los orientan a involucrarse, así como cuales son las cuestiones claves que se presentan al operar en el sector. Por otro lado el trabajo apunta a observar las transformaciones que tuvieron lugar en las microfinanzas en los últimos años y como estas transformaciones afectaron el comportamiento de los donantes, con especial énfasis en el caso de América Latina.

Microcrédito y microfinanzas son dos conceptos distintos, que no deben ser confundidos. En este trabajo decidimos no limitarnos a las actividades de microcrédito,

sino abarcar las microfinanzas en general, ya que la mayoría de los datos sobre la participación de los donantes internacionales no están discriminados según el sub sector. El concepto de microfinanzas se resiste a todo intento de definición estática, esencialmente por la velocidad de las evoluciones de los últimos años y por las fronteras borrosas del sector. Se encuentran distintas definiciones pero algunos criterios prevalecen: en unas publicaciones de entidades de cooperación multilaterales, las microfinanzas están definidas por la componente local de los servicios financieros prestados (Garson, 1996) o sea servicios suministrados por instituciones locales que reasignan los fondos localmente; o por la pequeña escala que caracteriza la prestación de esos servicios financieros en general (Gulli, 1999). Para esos dos autores, el concepto más estrecho de microcrédito deriva de esta categoría establecida de microfinanzas, y hace referencia únicamente al crédito. Otros, tales como Clark y Kays (1995), relacionan el microcrédito con el hecho de que los prestatarios son emprendedores. Es la perspectiva adoptada por la organización de las Cumbres de Microcrédito, que lo define como programas que proporcionan pequeños préstamos a personas pobres para proyectos de autoempleo generadores de renta. De la misma manera, establecer una definición aplicable a la creciente variedad de las instituciones microfinancieras (IMF) se vuelve más difícil con las evoluciones recientes del sector (Navajas y Tejerina 2006): las IMFs según ellos se pueden definir por la metodología de los servicios financieros usada o por los segmentos de población a los cuales sirven. Las dificultades de llegar a un consenso sobre la definición de estos conceptos es el reflejo de las numerosas maneras de hacer microfinanzas que se desarrollaron de forma paralela, en función de objetivos variados. Hoy, las microfinanzas incluyen las actividades de un amplio abanico de entidades, desde las organizaciones no gubernamentales de menor tamaño hasta los bancos privados. Este concepto unificador no tiene que esconder el hecho de que cada tipo de institución ofrece servicios distintos a grupos distintos de clientes.

El propósito de esta investigación es establecer cuál es el papel de los organismos de cooperación internacional en el campo de las microfinanzas. Se pretende demostrar que las evoluciones del sector microfinanciero requieren una adaptación de este papel, acorde con el nuevo discurso de los mismos donantes que se perciben como facilitadores de mercado. Se adoptará a lo largo del trabajo la perspectiva de los donantes internacionales, de sus motivaciones y modos de acción, sin tratar específicamente la cuestión vista desde las instituciones microfinancieras recipientes. Debido a la

característica multilateral de la acción de los organismos de cooperación, no se propone limitaciones geográficas para la investigación sobre su papel en las microfinanzas: las cifras disponibles en cuanto a los fondos comprometidos están raramente separados por zonas geográficas. Sin embargo, se incluye un estudio de caso del continente de América Latina y el Caribe a modo de ejemplo de los necesarios ajustes de los donantes internacionales a un mercado microfinanciero desarrollado.

El trabajo se divide en cuatro capítulos. El primero apunta a establecer cuáles son las razones para los actores de la cooperación internacional de involucrarse en el sector, focalizándose sobre la doble promesa financiera y social de las microfinanzas. El segundo capítulo investiga cuáles son estos actores y las cuestiones claves que se presentan al operar en el sector. El tercero se concentra sobre las transformaciones de las microfinanzas y sus consecuencias para la cooperación internacional. El último capítulo propone estudiar el caso de América Latina y del Caribe, un continente caracterizado por un mercado microfinanciero desarrollado en el cual la cantidad de actores privados plantea el tema de la participación de los donantes internacionales.

CAPITULO 1: COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y MICROFINANZAS: LOS DEBATES ALREDEDOR DE LAS MICROFINANZAS

I. LAS MICROFINANZAS EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO INTERNACIONAL: COMO LAS POSTURAS INTERNACIONALES DE AYUDA AL DESARROLLO LLEVARON A UN APOYO A LAS MICROFINANZAS.

I.1 LAS NOCIONES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DE DESARROLLO

La cooperación internacional, o ayuda al desarrollo, se define como una acción voluntaria de un actor exterior alentando el desarrollo de un país. Las formas de ayuda son tan heterogéneas como los actores operando en el sector. Históricamente, la cooperación se componía de flujos de capitales provenientes de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, pero hoy la ayuda de países emergentes (entre otros China y las potencias petroleras) y la cooperación Sur-Sur están creciendo. La ayuda al desarrollo puede provenir de entidades estatales, multilaterales o de actores privados, tales como las ONGs, las fundaciones o las empresas transnacionales.

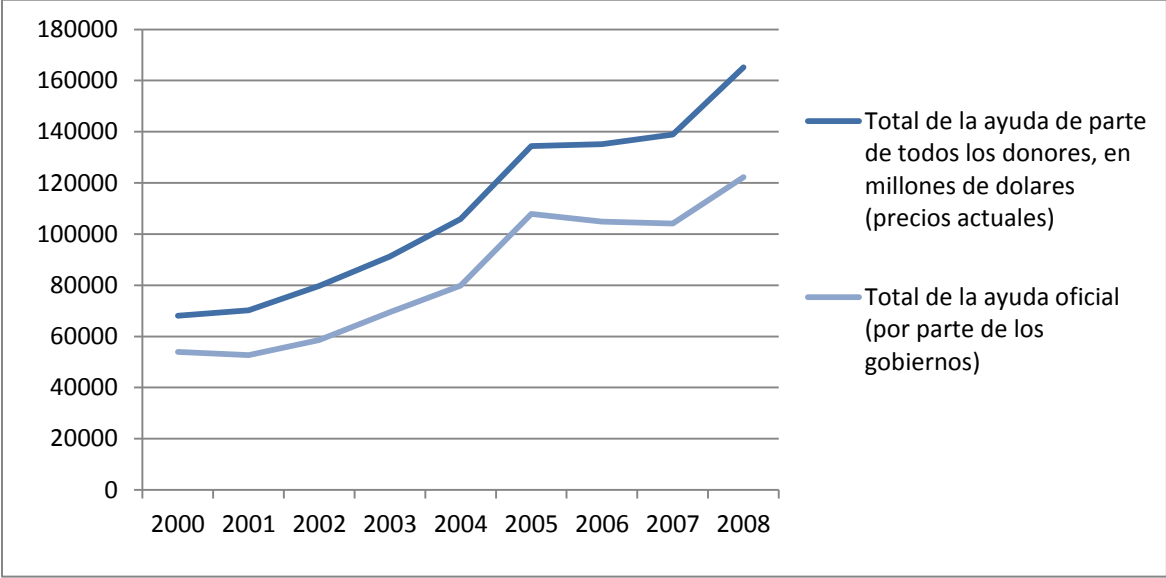
La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es el aspecto más conocido de la cooperación internacional. Se define por tres condiciones (OCDE 2008):

- son flujos provenientes de las agencias oficiales, incluyendo los gobiernos nacionales o locales como sus agencias ejecutivas;
- tienen como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y del bienestar de los países en desarrollo;
- son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos un 25%.

En 1970, una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas propuso dedicar el 0,7% del producto interno bruto (PIB) de los países desarrollados a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Todos los países desarrollados, a excepción de los Estados Unidos y de Suiza, aprobaron esta meta, y la reafirmaron varias veces en foros internacionales, en particular en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo

celebrada en Monterrey, México, en marzo de 2002. A pesar de esas declaraciones, no se movilizaron los recursos financieros necesarios y el nivel de AOD se mantiene muy por debajo de la meta acordada. Sólo seis países alcanzaron la meta del 0,7%: Suecia, Holanda, Dinamarca, Finlandia, Noruega y recientemente Luxemburgo. El nivel de AOD del resto de los países oscila entre un 0,3% y un 0,4% de sus PIB. En el año 2008, el nivel de AOD neta por parte de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE alcanzó un promedio de sólo un 0,31% de su PIB. Este nivel está incluso por debajo del nivel alcanzado en 1990 del 0,34% del PIB de los países donantes (OCDE 2010).

Gráfico 1: La evolución de los volúmenes de ayuda al desarrollo



Fuente : OECD 2009

El concepto de cooperación se fue desarrollando en distintos foros de la comunidad internacional después de la Segunda Guerra mundial. El marco doctrinal que lo sostiene se fue conformando a lo largo de las conferencias internacionales auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas. Basándose en la discusión de varias problemáticas del desarrollo, se fue imponiendo la idea de que la comunidad internacional se tiene que involucrar en la lucha contra las desigualdades y contra la pobreza. Esos debates dieron origen a unos compromisos consensuados por los países desarrollados, de alcance muy variable.

La justificación teórica de la cooperación internacional se basa en la reproducción y multiplicación de desigualdades vistas como no deseables en el proceso de desarrollo mundial. En efecto, se observa un proceso continuo de mejora de los niveles de ingreso globales a largo plazo: existe una senda acertada de crecimiento fuerte a nivel global. Sin embargo, esta mejora se acompaña de una distribución desigual de la riqueza, tanto entre las distintas regiones del mundo y entre los países, como entre los individuos y grupos sociales de un mismo país. Se demostró que los niveles de dispersión de los indicadores de riqueza nacionales (producto interno bruto per cápita) van creciendo (Alonso 2003). Además, el movimiento de globalización conlleva una creciente interdependencia de los mercados y de los países entre ellos. La consolidación de un mercado internacional, lejos de ofrecer oportunidades de desarrollo a todos, genera procesos de exclusión, creando regiones enteras donde él no llega eficientemente (Adda 1996, entre otros). Desde esta perspectiva, la pobreza ya no se concibe como un problema que sólo concierne el país que le padece, sino como un mal que afecta a las condiciones de gobernabilidad del sistema internacional. Tal conclusión confirma la necesidad de recurrir a mecanismos de acción pública que apunten a corregir esas crecientes desigualdades en la distribución del ingreso: la ayuda al desarrollo constituye una de esas políticas.

Una vez reconocido el papel de la gobernabilidad mundial en la evolución del desarrollo (Kanbur 2003), es preciso definir el concepto de desarrollo. Las conferencias internacionales a este nivel demuestran una evolución de la postura dominante en el discurso de los países desarrollados proveedores de la ayuda. Actualmente prevalece una visión multidimensional del desarrollo: no sólo se trata de un crecimiento económico medido a través del incremento del PIB, sino que se incluyen también los aspectos económicos, sociales y ambientales del crecimiento. Las perspectivas del desarrollo humano y del desarrollo sustentable, que fueron apareciendo en los discursos oficiales en los años 1990, tuvieron un impacto notable en la modificación de la definición del desarrollo. Tradicionalmente, el desarrollo consistía en un movimiento de ampliación de las capacidades productivas, al cual se substituyó progresivamente un concepto más extenso de ampliación progresiva de las oportunidades y capacidades de las personas, tan al nivel individual como colectivo (Sen 1992). Los actores involucrados en el proceso del desarrollo también cambiaron: la inclusión de aspectos complejos y

multidimensionales alienta una colaboración inclusiva del Estado, del sector privado y de la sociedad civil (Alonso 2003, Lacalle Calderón 2008).

Así definida como un mecanismo de corrección de los desequilibrios entre países, la ayuda internacional se propone como objetivo principal permitir al país receptor lograr un desarrollo autónomo y sustentable, que haga innecesaria la ayuda misma a largo plazo. La cooperación es entonces transitoria, lo que supone que se debe orientar hacia una promoción de las capacidades locales del país receptor, apuntando a un mayor grado de autonomía. Veremos más adelante en qué este aspecto impacta la participación de la cooperación en el sector del microcrédito.

Las metas de la cooperación internacional de los años 2000 están claramente definidas por los Objetivos del milenio. En septiembre de 2000, se llevó a cabo la Cumbre del Milenio, un segmento destacado de la Asamblea de las Naciones Unidas que reunió a 191 países. Se firmó la Declaración del Milenio, que plasma los objetivos de un trabajo común hacia un mundo más pacífico, más próspero y más justo. Estos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que tendrían que ser alcanzados en el 2015 gracias a la colaboración de todos los países miembros, son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

A raíz de la cumbre del Milenio, las entidades de cooperación se focalizaron en estos objetivos. La gran mayoría de los proyectos y de otros instrumentos de cooperación formulados en los últimos años se orientaron específicamente hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En 1995, bajo el impulso del Banco Mundial, se formó el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP, en español Grupo Consultativo para Asistir a los Pobres) que agrupa 33 entidades, agencias de cooperación bilaterales o multilaterales y fundaciones privadas¹. El CGAP, cuyo nombre es significativo, apunta a alentar el desarrollo de servicios microfinancieros a una escala global. Provee servicios de consultoría, de investigación y de capacitación a las agencias de desarrollo, a Instituciones Microfinancieras (IMFs), a las autoridades públicas o a otras instituciones interesadas en las microfinanzas. Está considerado como una de las fuentes principales de recursos teóricos, de investigaciones y de normas sobre el tema. Por su misma composición, la visión del CGAP es la más representativa de la postura general de los organismos de cooperación internacional: los documentos que publica muestran claramente la construcción de la justificación teórica del apoyo a programas de microcrédito.

Así, el CGAP publicó en Agosto 2003 una nota titulada “¿Constituye el microfinanciamiento una estrategia eficaz para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio?” (Hashemi, Littlefield y Morduch, 2003) cuyas ideas centrales fueron después difundidas en varios documentos de las diversas organizaciones de la familia de las Naciones Unidas. Se destaca en este artículo la idea clave que el microcrédito es una herramienta eficaz de lucha contra la pobreza, pero que también tiene otros efectos. Los autores clasifican los impactos de las microfinanzas según los ODM. Según este documento, en cuanto al objetivo 1 de erradicar la pobreza, las microfinanzas permiten a

¹ Los miembros del CGAP son :

Agencias multilaterales: el Banco de Desarrollo Africano (AfDB), el Banco de Desarrollo Asiático (AsDB), El Banco Europeo de Reconstrucción y de Desarrollo (EBRD), la Comisión Europea, el Banco de Inversión Europeo (EIB), el Banco de Desarrollo Interamericano (IDB), la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD), la Organización Internacional del Trabajo, el Fondo de las Naciones Unidas por el Desarrollo del Capital, el Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo, y el Banco Mundial. Agencias bilaterales: la Agencia por el Desarrollo Internacional Australiana, (AusAID), el Directorio General por la Cooperación al Desarrollo de Bélgica, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el Ministerio Real Danés de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, l'Agence Française de Développement (AFD), el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, la Agencia de Desarrollo Técnico Alemana (GTZ); el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ); Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, el Banco Japonés por la Cooperación Internacional (JBIC), los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Finanzas de Japón, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda, la Agencia Noruega por la Cooperación al Desarrollo (NORAD); el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Agencia Internacional Sueca de Cooperación al Desarrollo (Sida), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, el Departamento por el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID). Fundaciones privadas: Argidius Foundation, Bill & Melinda Gates Foundation, Ford Foundation, Michael & Susan Dell Foundation.

los pobres incrementar sus ingresos, capitalizarse, y reducir su vulnerabilidad a las crisis, manteniendo su nivel de consumo a pesar de las fluctuaciones y de los periodos desfavorables. Las microfinanzas también ayudan a la promoción de la educación infantil (ODM 2) porque los hijos de los beneficiarios presentan un mayor porcentaje de asistencia en la escuela. Participan del objetivo de mejorar la salud de los niños y de las mujeres (ODM 4 y 5) gracias a una mejor nutrición, mejores condiciones de vida y una acción preventiva en salud. Por último, las microfinanzas tienen un impacto notable sobre el empoderamiento de la mujer (ODM 3), mejorando el nivel de confianza y la posición social y política de las mujeres prestatarias. Los autores respaldan esas conclusiones refiriéndose a trabajos de investigación en situaciones y países diversos. Presentan el impacto positivo de las microfinanzas como acertado, mencionando que “son pocos los estudios que no han logrado encontrar un impacto positivo del microfinanciamiento, y en casos raros han identificado un impacto negativo. Sin embargo, la frecuencia de tales resultados ha sido demasiado baja como para suscitar dudas acerca de la conclusión generalmente favorable que surge de la mayoría de las evidencias” (nota de pie, página 2).

Este tipo de posición firme acerca de la eficiencia del microcrédito como herramienta de desarrollo es común en el ámbito de la cooperación internacional. En los últimos años, las declaraciones voluntaristas se multiplicaron, tales como la del director del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Mark Malloch Brown, que afirma que “las microfinanzas son mucho más que sólo una herramienta de generación de ingreso. Gracias a su empoderamiento directo de los pobres, y en particular de las mujeres, se volvieron uno de los mecanismos claves hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y sobre todo la meta principal de reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre antes de 2015” (página web del PNUD). Tal convicción se manifiesta a través de la organización a nivel internacional de varios eventos que participaron a la difusión del microcrédito. En 1998, la Asamblea General de las Naciones Unidas elogió la actividad del microcrédito, reconoció la contribución de éste a la mitigación de la pobreza y fijó el 2005 para celebrar el Año Internacional del Microcrédito.

Si bien los debates son numerosos acerca de las modalidades, los objetivos o las formas de prestar, los beneficios de las microfinanzas para los pobres no están oficialmente

puestos en tela de juicio por los organismos de ayuda o sus representantes. Sin embargo, unas voces críticas surgieron (véase las críticas de los arquitectos históricos del sector tales como Yunus 1999 y Mahajan 2005), subrayando los riesgos de que el microcrédito reemplace a otros programas más eficientes de lucha contra la pobreza o que contribuye al sobreendeudamiento de los pobres. En efecto, la mayoría de los estudios que muestran efectos positivos del microcrédito pueden ser criticados desde el punto de vista de su metodología (Duflo y Parienté, 2009). Los beneficiarios de los programas de microcrédito no son comparables con otros grupos de individuos con perfiles socio-económicos iguales: son el resultado de un doble proceso de selección, primera una autoselección de los prestatarios potenciales y después una selección de parte de las IMFs, a la vez del lugar de implantación y de cada uno de sus clientes. Esta doble selección, argumentan Duflo y Parienté, invalida las comparaciones entre grupos de beneficiarios y grupos controles de no beneficiarios, y constituye una dificultad mayor a la hora de evaluar los efectos del microcrédito. A. Banerjee, E. Duflo y al. (2009) resolvieron esta tensión llevando a cabo un estudio sobre prestatarios de Spandana, en Bangladesh, seleccionados de manera aleatoria. Al estudiar los efectos de los microcréditos otorgados por Spandana, se destacaron efectos positivos significativos sobre la creación de emprendimientos, sobre las ganancias de los emprendimientos preexistentes y sobre las inversiones en bienes de consumo, pero el efecto sobre el consumo es ambiguo y no se detectaron efectos claros sobre el desarrollo humano de los hogares. Sin embargo, los autores señalan que se tomaron en cuenta solamente los efectos a corto plazo, y que no se excluyen efectos positivos a más largo plazo. La conclusión de este estudio extensivo y metodológicamente riguroso es, empíricamente, los efectos positivos del microcrédito son más limitados que lo que se esperaba.

Además de su efecto sobre el nivel de pobreza, las microfinanzas se pueden justificar desde la perspectiva de ineficiencia del mercado financiero tradicional (Morduch y Armendáriz 2010). En efecto, desde la experiencia del banco Grameen en Bangladesh, el éxito de los microcréditos puso en evidencia el hecho de que el mercado financiero no permite satisfacer la demanda de créditos de clientes pobres, quienes al volverse prestatarios de una IMF demostraron su voluntad y su capacidad de devolver capitales e intereses generados. Estas fallas del mercado formal, ocasionadas por diversas exigencias operativas de parte de los bancos (por ejemplo garantías, procesos administrativos, o montos mínimos), justifican la necesaria existencia de actores

financieros alternativos como las IMFs. Ampliar el acceso a servicios financieros de calidad puede mejorar las posibilidades de una gran parte de los pobres excluidos del sistema bancario formal en el mundo.

Al competir con otros tipos de programas de lucha contra la pobreza para el otorgamiento de fondos de ayuda internacional, los programas de microcrédito presentan la doble ventaja de eficiencia relativa a los costos y de sustentabilidad potencial. En efecto, la inversión inicial de los donantes en el marco de un ciclo de microcréditos será utilizada, recuperada y reciclada. Parte del entusiasmo de los organismos de cooperación internacional proviene de las comparaciones hechas con sistemas alternativos: por ejemplo, Khandker (1998) compara distintas formas de llegar a los pobres en Bangladesh y concluye que las microfinanzas representan una utilización más eficiente de los fondos de ayuda al desarrollo que otras alternativas. Por otra parte, los programas de microcrédito pueden eventualmente llegar, dependiendo de sus objetivos a largo plazo, a la autosuficiencia, o sea el punto de equilibrio a partir del cual ya no necesitan los flujos de la ayuda internacional para funcionar, en general en el caso de IMFs que superaron un cierto periodo de maduración.

II. PRINCIPALES DEBATES SOBRE LOS OBJETIVOS DE LAS MICROFINANZAS

II.1. *LOS DEBATES CENTRALES PARA LAS IMFs: AUTOSUFICIENCIA O IMPACTO SOCIAL, PROFUNDIDAD O ALCANCE*

Una gran parte del entusiasmo de los donantes hacia el sector de las microfinanzas proviene de su 'promesa' inicial o 'proposición win-win' (Morduch, 1999) de poder combinar la lucha contra la pobreza con la rentabilidad de la inversión, o sea de ofrecer beneficios sociales y rendimientos financieros a la vez. La posibilidad para los donantes de generar programas autosuficientes a largo plazo constituye un aspecto novedoso significativo que atrae los capitales de la cooperación internacional. Sin embargo, esa promesa parece cada vez más ser una ilusión, ya que ni la experiencia de los actores del sector ni las investigaciones empíricas la respaldaron completamente. La promesa de las microfinanzas contiene en realidad una tensión clave entre por una parte los objetivos

financieros y por otra los objetivos sociales, que se fueron constituyendo en dos posiciones opuestas de un debate teórico central.

La mayoría de las cuestiones teóricas se estructuraron alrededor de esa oposición fundamental (Morduch y Armendáriz 2010, Lacalle Calderón 2008, Bekerman 2004 entre otros): por un lado, la meta es de generar un impacto social y de alcanzar a los más pobres, y por otro, prima la necesidad de llegar a una escala mayor que permita una cierta autosuficiencia financiera. Los defensores de la primera posición, favoreciendo la profundidad de la acción o sea la llegada a los más pobres, perciben a las microfinanzas como una forma de trabajo social que puede ser eficiente solamente si el servicio prestado es barato, o sea si las tasas de interés de los microcréditos están subsidiadas. Esa misma necesidad de subsidio en general supone una escala limitada del programa, debida a la limitación en los capitales de ayuda. La meta es de maximizar el bienestar social, y el supuesto es entonces que las microfinanzas forman parte de un rango de políticas para aliviar la pobreza en las cuales un actor externo (gobiernos nacionales o donantes internacionales) invierte. Los subsidios se justifican desde esta perspectiva, y las IMFs no necesariamente tienen que llegar a un equilibrio de autosuficiencia, ya que brindan un servicio social a la comunidad cuyo costo no puede ser asumido en su totalidad por las poblaciones beneficiarias. En general, los actores de microfinanzas que sostienen esta posición son organizaciones sin fines de lucro de tamaño relativamente reducido. Son numerosas aquellas IMFs que combinan su oferta de servicios financieros con otros servicios sociales (por ejemplo servicios de salud, talleres de prevención de la salud, cursos de alfabetización, capacitación profesional, cursos en tecnologías, programas para jóvenes o niños, etc.). Están designadas por la expresión “microcrédito plus”.

La segunda posición plantea la necesidad de autosuficiencia de las IMFs, y toma en cuenta diversos indicadores financieros para medir el éxito de las IMFs al respecto. Los subsidios permanentes no son vistos como deseables porque se trata de ofrecer a los pobres unos créditos al costo real del dinero y no de subsidiar a los emprendimientos, impidiéndoles de competir con los demás y de poder oportunamente entrar al mercado crediticio clásico. Muchas de las instituciones que ya llegaron al equilibrio financiero se beneficiaron al principio de ayudas diversas. Los subsidios sólo tienen un papel transitorio, de apoyo a las IMFs en la primera etapa de su vida. Es el argumento

económico de las industrias incipientes: la idea es que los programas de microfinanzas utilicen los subsidios para absorber los costos de puesta en marcha, y que una vez que la experiencia y las economías de escala disminuyen los costos, los programas serán capaces de operar sin subsidios. Liberados de la necesidad de subsidios, las IMF's pueden crecer sin depender del apoyo de los gobiernos o de los donantes, sin estar pendientes de decisiones políticas. El compromiso de los donantes en esta perspectiva está visto como demasiado volátil como para construir un proyecto a largo plazo. Para llegar a la autosuficiencia, las IMF's tienen que ser capaces de financiarse en el mercado financiero tradicional, lo que supone un nivel de retorno comparable a otras empresas privadas, o de movilizar capitales gracias a la recaudación de ahorros y a la emisión de bonos corporativos. Cabe notar que la sustentabilidad en este marco se define como sustentabilidad financiera y no sólo operacional. La sustentabilidad operacional se refiere a la capacidad de las instituciones a generar ingresos suficientes para cubrir sus gastos pero no necesariamente para cubrir el costo del capital. La segunda, la sustentabilidad financiera, determina si la institución requiere alguna forma de subsidios para operar, o sea si es capaz de obtener sus capitales a tasas de mercado, sin beneficiarse de créditos blandos.

Ese debate central tiene implicaciones prácticas a tres niveles por lo menos: implica diferencias en las estructuras institucionales y financieras para sostener esos servicios, diferencias en el diseño de los servicios financieros y en su implementación (minimalistas o integrales), y diferencias en los segmentos de la población a los cuales se apunta.

II.2. LA JUSTIFICACIÓN DE LOS SUBSIDIOS: LOS LÍMITES DEL ARGUMENTO DE AUTOSUFICIENCIA

En el marco de la cooperación internacional, los subsidios son una de las principales herramientas. Aunque haya un consenso sobre la utilidad de los programas de microfinanzas en el ámbito de la cooperación internacional, existen fuertes heterogeneidades al nivel de los objetivos específicos de los distintos programas. Una proporción creciente de los donantes mismos imponen a los programas que financian la

fijación de objetivos financieros, que permitirían a largo plazo de llegar a la autosuficiencia. Las preguntas claves son entonces de saber por qué, cómo y cuándo subsidiar una actividad de microcrédito. A continuación, nos basaremos en los trabajos de Morduch (1999, 2000, y con Armendáriz 2010) para establecer una justificación de los subsidios a partir de los límites del argumento de autosuficiencia. El autor prueba que la promesa de las microfinanzas, o sea cumplir con objetivos sociales mientras se generan beneficios financieros, se basa en una serie de presupuestos que no corresponden a la realidad de las experiencias de las IMFs.

El presupuesto principal para los microcréditos es que los pobres necesitan un acceso a créditos, y no especialmente a créditos baratos. De esta idea deriva que las tasas de interés de los microcréditos pueden ser altas, lo suficiente como para cubrir los altos gastos asociados a micropréstamos y llegar al equilibrio. La experiencia de numerosas IMFs efectivamente muestra que al aumentar las tasas de interés, la demanda de microcréditos no baja, sino que es inelástica. Sin embargo, cabe señalar que esa inelasticidad no prueba que los pobres en general están dispuestos a pagar tasas de interés elevadas, sino que una parte de ellos puede pagar tal precio. Es probable que otra parte del grupo de los pobres, de los más desfavorecidos, quede excluida del acceso a los microcréditos. Tomar en cuenta la demanda agregada sin diferenciar los públicos a los cuales se apunta no es conveniente para aquellos programas que tienen por objetivo el maximizar el bienestar social y de ayudar a los más pobres. Esto constituye el primer límite del argumento de autosuficiencia.

La relación entre sustentabilidad y escala, según la cual la autosuficiencia de los programas de microfinanzas les permitiría crecer sin necesitar fondos externos y alcanzar a una mayor cantidad de pobres, es válida solamente si el organismo de cooperación se propone disminuir la cantidad total de pobres. Si el objetivo toma en cuenta las diferencias de ingresos dentro del grupo de individuos bajo la línea de pobreza, los programas subsidiados con tasas de interés más bajas permiten un impacto mayor en los grupos más desfavorecidos según el índice de “brecha de pobreza cuadrada” (Morduch 1998). Otro argumento a favor de la sostenibilidad es que las IMFs que llegan al equilibrio estarán en condiciones de financiarse en los mercados financieros. Pero el financiamiento de inversores no depende de la cantidad de subsidios recibidos sino del riesgo percibido asociado a la IMF. El Banco Grameen es un buen

ejemplo de una institución que empezó a emitir obligaciones mientras seguía recibiendo subsidios.

Otro supuesto de la promesa de las microfinanzas es que los subsidios terminan siendo ineficientes y que imponer metas financieras permite un mejor funcionamiento de los programas. En efecto, la gran mayoría de experiencias de créditos subsidiados previas a los microcréditos fue negativa (Morduch 2000): los costos de los programas aumentaron de manera drástica sin controles, y las tasas de default altísimas reflejaban la falta de incentivos a la hora de cumplir con los reembolsos. A partir de esos fracasos, muchos observadores concluyeron que los subsidios son ineficientes a largo plazo. En el sector de las microfinanzas, esa idea se refuerza con el supuesto de que los fondos disponibles, y especialmente de parte de los organismos internacionales, eventualmente disminuirán a medida de que los donantes fijen sus prioridades en otros sectores sociales. Sin embargo, afirmar que los subsidios son ineficientes supone una cierta definición de la eficiencia. Los programas de microfinanzas no tienen que ser definidos como eficientes solamente si logran maximizar las ganancias, sino que su eficiencia puede definirse como el mantenimiento de restricciones presupuestarias estrictas. Por ejemplo, si un programa que recibe subsidios se propone como objetivo generar beneficios sociales utilizando de manera óptima un presupuesto fijado, será eficiente si logra cumplir con sus restricciones maximizando el bienestar social. De hecho, se pueden utilizar herramientas alternativas para poder medir las ganancias sociales generadas. Una de las prioridades de los organismos de cooperación podría ser definir indicadores pertinentes para poder medir los beneficios sociales, utilizando por ejemplo un mecanismo de precios sombra que incluyen los costos sociales y permitirían mejorar las evaluaciones de costos y beneficios.

Las experiencias de los años 1970 y 1980 también generaron otra crítica de la eficiencia de los subsidios (Morduch y Armendáriz 2010). En estos casos, los créditos subsidiados destinados a los hogares más pobres, fueron acaparados por los individuos de clase media que tenían el peso político suficiente como para tener acceso a esos créditos. En vez de beneficiarse a los más desfavorecidos, los créditos subsidiados fomentaron el interés de las clases medias que lograron apropiárselos. Una vez más, la conclusión que se puede sacar de estos errores debe ser matizada: se puede deducir que los subsidios excesivos no funcionan, lo que no quiere decir que los subsidios en general son

ineficientes. Para controlar este efecto de desviación, Morduch determina que los programas de microcrédito fijen una tasa de interés superior a la tasa de los créditos del mercado local (o un costo superior a los costos del mercado para otros servicios microfinancieros). El efecto del subsidio reside en aplicar una tasa inferior a los costos elevados de tales préstamos, o sea inferior a la tasa que correspondería al equilibrio financiero de la IMF, pero inferior a las tasas de los créditos alternativos a los cuales tienen acceso los pobres, en general aplicados por los prestamistas. Esto define unos límites dentro de los cuales la tasa de interés aplicada por las IMFs sería óptima en una perspectiva de maximización del bienestar de los hogares pobres, y permite demostrar el riesgo ligado a la tentación de bajar demasiado las tasas de interés.

Sin embargo, el hecho de aplicar subsidios al sector microfinanciero plantea una serie de preguntas que no están totalmente resueltas en las investigaciones recientes. ¿Los costos de los subsidios pueden ser justificados por los beneficios sociales generados? ¿Las innovaciones pueden ayudar a que los programas subsidiados se focalicen en su público de manera más eficiente y evitando fenómenos de apropiación? ¿El desarrollo de nuevas prácticas y productos puede mejorar el desempeño financiero lo suficiente como para no necesitar las ayudas sin disminuir el alcance? ¿Qué tipo de programa ayuda a qué tipo de grupos dentro de los pobres? ¿Los beneficios sociales pueden ser medidos con frecuencia por evaluaciones fiables? ¿El fondeo de los organismos de cooperación puede ser sostenible a largo plazo?

Los organismos de cooperación que proponen maximizar el bienestar social (o disminuir la pobreza) tienen que fijar criterios más específicos para poder determinar cuál es la forma de ayuda más apropiada según sus prioridades. Una vez que estos criterios estén claros, pueden ser utilizados en el marco de las evaluaciones de eficiencia y de impacto de los programas microfinancieros. Para los organismos de cooperación involucrados en el sector, o para los que están contemplando involucrarse, es importante hacer una evaluación de los costos y de los beneficios de los programas microfinancieros, y eventualmente de comparar esos resultados con otros tipos de programas. Los servicios financieros no son la mejor forma de ayudar a todos los grupos de pobres: tanto la evidencia empírica como la práctica de las IMFs prueban que para los

grupos más desfavorecidos, unos programas de transferencias directas serían más eficientes (Morduch y Armendáriz 2010).

II.3. EL DEBATE ENTRE PROGRAMAS MINIMALISTAS Y PROGRAMAS INTEGRALES

Una de las consecuencias de la oposición central entre objetivos financieros y objetivos sociales reside en el diseño de los programas de microfinanzas: se trata de elegir si la IMFs provee solamente servicios financieros o si tiene otro tipo de acciones combinadas con esos servicios. Las diversas experiencias en el sector se dividen entre dos tipos de concepciones: los programas minimalistas y los programas integrales (Fernández Trillo y al., 2007).

Los programas minimalistas proveen solamente servicios microfinancieros, atendiendo a la necesidad de capital de los pobres. De acuerdo a ese enfoque, el acceso a esos servicios es la principal forma de asistencia, y por sí sólo permite la mejora de las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. Como consecuencia, las entidades de cooperación se definen como una fuente de capital que genera beneficios económicos para los beneficiarios de los créditos, y la IMF tiene como objetivo llegar a la autosuficiencia financiera.

En cambio, los defensores de los programas integrales, o "*microcredit plus*", critican la limitación del enfoque minimalista y afirman que el empoderamiento de los pobres y la salida de situaciones de pobreza son posibles solamente si los servicios financieros se combinan con un rango de servicios de capacitación y de asistencia técnica. Para ellos, un acceso al crédito sin acompañamiento resulta en una concentración de los pobres en actividades intensivas en mano de obra, menos riesgosas, y que no suponen una inversión a mediano o largo plazo, o sea actividades que en general generan menos ganancias. El enfoque integral apunta a la modificación de los factores estructurales y al desarrollo de las capacidades de los pobres. Se trata de una perspectiva multidimensional de la pobreza que toma en cuenta factores sociales además de los económicos. Los programas integrales incorporan la idea de que los servicios financieros necesitan ser integrados a una asistencia más completa para poder lograr un impacto óptimo. Eso no quiere decir que los programas minimalistas no toman en

cuenta las problemáticas de las condiciones sociales y de las capacidades, pero presumen que las mejoras en estos sectores se darán como efectos secundarios de la mejora de los ingresos. Los minimalistas critican la perspectiva integral afirmando que es imposible llegar a la eficiencia operativa si se integran otros servicios a las prestaciones de la IMF y privilegian una especialización en servicios microfinancieros que sea ser eficiente y sustentable.

En la práctica, existen varias formas de llevar a cabo el concepto de servicio integral de parte de la IMF (Iglesias y Renaud, 2008), que por supuesto pueden combinarse entre sí:

- la entrega vinculada de servicios por distintas organizaciones al mismo grupo de beneficiarios: la IMF provee los servicios financieros y se asocia con otra organización independiente que ofrece otros tipos de servicios (capacitación, acompañamiento, contención, servicios de salud, de alimentación, etc.). Este esquema permite la especialización de cada organización por separado, pero supone la existencia de organizaciones proveedoras de tales servicios en la zona donde opera la IMF, con lo cual es más propio del contexto urbano.
- la entrega paralela de servicios por dos programas de la misma organización: la institución dispone del tamaño y del personal suficiente para poder sostener a la vez un programa de servicios microfinancieros y otro tipo de servicio en el marco de otro programa. Por ejemplo, la organización actúa como una IMF por una parte y tiene programas de capacitación en salud por otra parte. Es el caso de Pro Mujer en Bolivia, sobre el cuál volveremos más adelante.
- la entrega unificada de varios servicios por el mismo programa: el personal de la institución ofrece servicios microfinancieros acoplados con otros tipos de servicios a sus beneficiarios, y está capacitado en ambos sectores. Es más frecuente en contextos rurales, donde la organización se enfrenta a necesidades diversas sin poder recurrir a otra institución especializada. Es el caso de muchos bancos comunales, donde se mezclan servicios de crédito y de ahorro con charlas educativas.

Este abanico de posibilidades para la entrega de varios servicios supone costos distintos, que deben estar medidos y estudiados por el organismo de cooperación. Los indicadores de éxito también deberán ser adaptados a los objetivos de la opción elegida.

II.4. ¿FORMALIZAR EL SECTOR INFORMAL O DESARROLLAR EL SECTOR INFORMAL?

Desde su inicio, las microfinanzas han sido vinculadas con la problemática del sector informal de la economía, ya que la población objetivo al cual apunta son emprendedores informales. La economía informal es un concepto que empezó a ser utilizado en el mundo académico en los años 1970, para designar las actividades económicas que tienen lugar fuera de las estructuras usuales conocidas, es decir empresas públicas o privadas. Aunque no haya una definición clara de las empresas del sector informal, cambiante por naturaleza, se pueden establecer sus características principales (Naciones Unidas, 1997), entre las cuales está el tamaño reducido de las operaciones económicas, el uso intensivo de mano de obra, en general familiar o local, la baja dotación de capital y de recursos diversos, el alto grado de competencia, la escasa calificación de los trabajadores y la adquisición de la capacitación fuera del sistema educativo tradicional. La economía informal se diferencia de la economía formal no sólo por su estatuto de clandestinidad relativa pero también por el hecho de que esta privada del insumo principal de la economía formal, el capital financiero. Si bien en el pasado la economía informal era concebida como una aberración económica de corto plazo, pasó a ser considerada como importante, creciente y probablemente permanente: aunque abundantemente criticada, la investigación en Perú de Hernando de Soto (1986) marcó un hito.

El movimiento del microcrédito se basa sobre el reconocimiento explícito de la importancia del fenómeno de la economía informal y del papel clave del capital en la mejora de la productividad en ese sector (Woller y Woodworth, 2001). La mayoría de los beneficiarios de programas de microfinanzas nunca integran el sistema de la economía formal sino que necesitan encontrar una respuesta a sus necesidades de crédito, de seguros y de ahorro. Uno de los supuestos básicos de la idea misma de microcrédito es aprovechar el espíritu emprendedor y las estrategias de supervivencia de los pobres, capitalizando sobre la cantidad enorme de autoempleados en los países en vía de desarrollo. Una de las ventajas de apostar en los emprendedores del sector informal es el costo considerablemente menor de generación de empleo que presentan: una investigación de Remenyi del 1991 (citada en Woller y Woodworth, 2001) establece

tal costo a menos de menos de 1,000 USD por empleo creado en el sector informal contra un costo de más de 10,000 USD en el sector formal.

La cuestión para los financiadores de programas de microfinanzas es saber cuáles son los objetivos que fijan frente al tema de la informalidad. Dos perspectivas se oponen: la primera consiste en aceptar el desarrollo del sector informal, concibiendo a las microfinanzas como una herramienta que permite brindar a los emprendedores informales el capital o los servicios que necesitan. La segunda ve a las microfinanzas como una transición para los mismos emprendedores informales hacia el sector formal, y corresponde a la idea de que los beneficiarios de microcréditos, una vez que tengan el capital suficiente desarrollado gracias a la colaboración de la IMF, pasan a ser clientes de entidades de servicios financieros tradicionales. Surge entonces la contradicción de que las IMFs, en vez de aprovechar las ventajas que supone tener una base sólida de buenos clientes en cuanto a su autosuficiencia por ejemplo, tienen que deshacer de ellos y orientarles hacia un banco formal (Bekerman, 2004).

CAPITULO 2: LOS ACTORES DE LAS MICROFINANZAS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU FUNCIONAMIENTO

I. LOS ACTORES PRINCIPALES: DONANTES E INVERSORES

En esta sección, se adoptó la tipología del CGAP de los proveedores de financiamiento del CGAP, ya que se trabajó principalmente a partir de los datos del mismo. El CGAP divide a los financiadores de las microfinanzas en dos categorías: los donantes por un lado, que pueden ser organismos multilaterales, bancos multilaterales y organismos de las Naciones Unidas, fundaciones u otros donantes, e inversionistas por otro lado, que pueden ser instituciones de financiamiento para el desarrollo, inversionistas individuales o inversionistas institucionales. Se distinguen cuatro grupos: los organismos bilaterales, los organismos multilaterales, las fundaciones y ONGs internacionales, y las Instituciones de Desarrollo de las Finanzas (CGAP, 2009c). Algunos organismos bilaterales o multilaterales pueden actuar como donantes o como inversionistas, dependiendo del país y del programa. No se buscó hacer una lista exhaustiva de todos los organismos que brindan financiamiento, sino que se pusieron en relieve algunos aspectos interesantes, ejemplificados por unas entidades.

1.1. LA COOPERACIÓN BILATERAL

El primer grupo está constituido por los organismos bilaterales, sobre el cual nos extenderemos más por su importancia en el sector. En efecto, los fondos de cooperación de ciertos países desarrollados llevan a cabo desde varios años acciones en el sector, que les otorga un peso clave. Los países que colaboran más al desarrollo de las microfinanzas son Alemania, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia, y Suiza². Cada organismo de cooperación

² Los organismos en cuestión son : l'Agence Française de Développement (AFD), la Canadian International Development Agency (CIDA), la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional DANIDA, el Department for International Development (DFID) de Gran Bretaña, la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

tiene una línea de política, con prioridades y modalidades de acción distintas. Los modelos son variados e involucran actores distintos, desde las ONGs del propio país hasta las IMFs locales y los gobiernos e agencias nacionales.

Alemania se caracteriza por tener una de las propuestas más completas. El Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (en alemán Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, o BMZ) de este país dispone de tres organismos de ejecución que funcionan de manera complementaria: la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), focalizada sobre la asistencia técnica, el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) que apunta a una asistencia financiera, y la Sociedad Alemana de Inversiones y Desarrollo (DEG) que brinda financiamiento a las instituciones microfinancieras. El Ministerio diseña las políticas y estrategias generales de la cooperación alemana, y se encarga de los programas nacionales específicos y de la coordinación entre los distintos proyectos de los tres organismos de ejecución. Los modos de acción de estos tres organismos son distintos. La GTZ brinda donaciones de asistencia técnica a las IMFs y a los gobiernos que presentan proyectos, en general por el canal de las embajadas alemanas locales. Según los datos que la GTZ reportó al CGAP para el año 2009, el monto total de sus capitales comprometidos se eleva a 244 millones de dólares. El KfW otorga donaciones y préstamos con condiciones favorables a los gobiernos, para que redistribuyan los fondos a las IMFs locales. El total de sus capitales comprometidos hasta 2009 llega a la suma de 1 985 millones de dólares. La tercera estructura, la DEG, que no está incluida por el CGAP en el grupo de donantes internacionales, proporciona capital comercial accionario a las instituciones de segundo piso. Además, la DEG otorga financiamientos para la reforma de políticas y para el establecimiento de redes u organizaciones regionales dedicadas al tema, capacitación a varios niveles, unos servicios de fiscalización de las IMFs y mejoras de los sistemas de información. El Ministerio también colabora a la producción académica con distintas

(GTZ), la Japan International Cooperation Agency (JICA), la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Lux-development de Luxemburgo, la Agencia de los Países Bajos, la Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), la Swedish International Development Agency (Sida) , la Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), la US Agency for International Development (USAID). Los datos individualizados se basan sobre la nota número 11 del CGAP, publicada en 1998, y se actualizaron a partir de las páginas web de las distintas organizaciones.

becas para estudios sectoriales. Así, la cooperación alemana posee una amplia gama de posibilidades de acción a distintos niveles e interviene de manera global en el continente africano, latinoamericano y asiático.

Algunos organismos bilaterales, aunque sea una minoría, crearon una estructura específica dedicada al apoyo a las microfinanzas. Un buen ejemplo es la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (en inglés USAID) que creó en 1994 una unidad especial para el desarrollo de la microempresa centralizada, que apunta a diseñar una estrategia coherente de apoyo a las microfinanzas (USAID 2010). Esa unidad se fija como meta apoyar a las IMFs en el proceso de mejora de sus resultados, combinando varios instrumentos tales como un programa competitivo de donaciones y un servicio de garantías. Según las cifras publicadas en su página web, el financiamiento total brindado por el USAID en el sector de las microfinanzas para el año 2009 fue de 267 millones de dólares, repartidos en 71 países. El informe señala que los 9.7 millones de dólares destinados al financiamiento de garantías de crédito tienen un efecto de apalancamiento importante, estimado a unos 455 millones desde 2002. Sin embargo, la mayoría de los organismos bilaterales no disponen de un órgano dedicado al sector de las microfinanzas, y los programas están organizados al nivel nacional desde las embajadas del país donante.

Los organismos de cooperación bilaterales están en general estrechamente vinculados con los ministerios de política exterior correspondientes, y las prioridades asignadas para los programas de microfinanzas dependen de las políticas exteriores de los países. Tal enlace se ve en las aéreas geográficas donde intervienen los organismos de cooperación. La agencia francesa presta especial atención a los países africanos con los cuales el país tiene vínculos políticos y económicos después de las experiencias de colonización del siglo pasado (Direction générale de la Coopération internationale et du Développement 2005), mientras que la agencia inglesa interviene en el mismo continente preferiblemente en los países de habla inglesa donde tuvo un papel histórico. De la misma manera, la agencia australiana hace hincapié en Asia según sus intereses económicos, mientras que la agencia española destina la mayoría de su ayuda al continente latinoamericano (véase el capítulo 4).

I.2. LA COOPERACIÓN MULTILATERAL

El segundo grupo está compuesto por los organismos multilaterales. Varias agencias de las Naciones Unidas juegan un papel importante en el sector: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, en inglés UNDP) y el Fondo para el Desarrollo de la Capitalización de las Naciones Unidas (en inglés UNCDF), pero también la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Grupo Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Todas esas agencias trabajan de manera global, con varios tipos de convenios de colaboración, ya sea con los gobiernos nacionales, con las IMFs o con instituciones de segundo piso. Por supuesto, los bancos regionales, tales como el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo o el Banco Interamericano de Desarrollo, tienen una zona geográfica de acción clara. La Comisión Europea, si bien resulta de las participaciones de países de una zona determinada, actúa al nivel global, tanto en los países en transición del mismo continente como en países en desarrollo.

I.3. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Las fundaciones y organizaciones no gubernamentales internacionales constituyen un tercer grupo de actores importantes para el sector microfinanciero. Si bien las informaciones disponibles sobre su acción son escasas, la página web del Microfinance Information eXchange Market (MIX) proporciona una lista de las fundaciones que proveen informaciones sobre sus actividades³. En general, las fundaciones privilegian el sistema de las becas y de las ayudas directas a las IMFs que lo necesiten, y apoyan organizaciones no gubernamentales que se dedican al tema. Están también activas en el

³ Bhutan Foundation, BPI Foundation, Citi Foundation, DEMOS, DOEN, ECLOF Foundation, End Poverty Foundation, Ford Foundation, Fundacio Un Sol Mon, Geisse Foundation, Habitat for Humanity, Hivos, ICCO, Idyll Development Foundation, Kauffman Foundation, Michael and Susan Dell Foundation, Omidyar Network, Rabobank Foundation, Rockdale, Savings Banks Foundation for International Cooperation – SBFIC, Working Capital for Community Needs, Women’s World Banking India y Friends of Women’s World Banking India (FWWB).

campo de la investigación y de la promoción de las microfinanzas al nivel político y regulatorio.

I.4. LAS INSTITUCIONES DE DESARROLLO DE LAS FINANZAS

El último grupo en la clasificación del CGAP está constituido por las llamadas Instituciones de Desarrollo de las Finanzas, o en inglés Development Finance Institutions (DFI)⁴. Están definidas como “los órganos dedicados al sector privado de instituciones bilaterales y multilaterales de desarrollo que son propiedad de Gobiernos”. Aunque este grupo tenga en común de funcionar con modalidades más cercanas a inversores que a donantes, se eligió incluirlo a nuestra tipología porque unas agencias de cooperación importantes en el sector microfinanciero fueron clasificadas por el CGAP como DFI. Es el caso por ejemplo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) o de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD). El grupo de las DFIs tiene un peso cada vez mayor en el sector: el conjunto de los DFIs dedicó unos 6 690 millones de dólares en 2009 al sector, a comparar con el total de 1 619 millones del grupo de las agencias bilaterales. Se registra un ritmo de crecimiento muy alto de los fondos comprometidos por las DFIs: un 60 % de aumento entre 2006 y 2007, y un 34% entre 2007 y 2008 a pesar de la crisis financiera. Esta evolución de los DFIs no es neutra: es una prueba de la creciente orientación pro mercado no sólo del sector de las microfinanzas, sino que también de los modos de intervención de las agencias de cooperación. La mayoría de las DFIs participan al capital de la institución microfinanciera que apoyan, con distintos medios, deuda o acciones, y de manera directa o indirecta, ya sea transfiriendo sus fondos a los bancos o a distintos vehículos de inversión. Sin embargo, algunas instituciones disponen también de modos de transferencia más directos, y distribuyen becas o préstamos a tasas preferenciales.

⁴ El grupo de las Instituciones de Desarrollo de las Finanzas incluye : AECID, AFD Proparco, BIO, CAF, CDC, DCA USAID, EBRD, EIB, Finnfund, FMO, IFC, KfW, MIF FOMIN, Norfund, OPIC, SIFEM.

II. LOS FLUJOS OTORGADOS A LAS MICROFINANZAS Y SU DISTRIBUCIÓN

En esta sección, nos basaremos sobre las cifras publicadas de manera anual por el CGAP en el marco de su Global Donor Survey (Encuesta global a financiadores de las microfinanzas), especialmente en los resultados de la encuesta del año 2009, la última publicada.

Según la encuesta anual 2009 a financiadores de las microfinanzas del CGAP (2009c), hasta diciembre de 2008, 61 donantes e inversionistas comprometieron 14 788 millones de dólares para destinar a las microfinanzas, de los cuales 3 900 millones representan compromisos nuevos. O sea que la tasa anual de crecimiento para el periodo 2007-08 es del 24%. El 52% de los montos comprometidos al nivel global proviene de inversionistas y el 48% de donantes.

Los resultados están clasificados según las distintas utilizaciones posibles, que se reparten entre tres niveles de acción:

Fondos otorgados al nivel de la IMFs (minoristas):

- fondeo directo: donaciones, préstamos blandos, préstamos a tasas de mercado sin exigir las mismas garantías (o sea aceptar el costo vinculado al riesgo mayor que caracteriza a las IMFs), servicio de garantías necesarias para los préstamos de bancos privados.
- capacitación: del personal, de los beneficiarios.
- asistencia técnica.

Fondos otorgados al nivel de las instituciones de segundo piso (mayoristas):

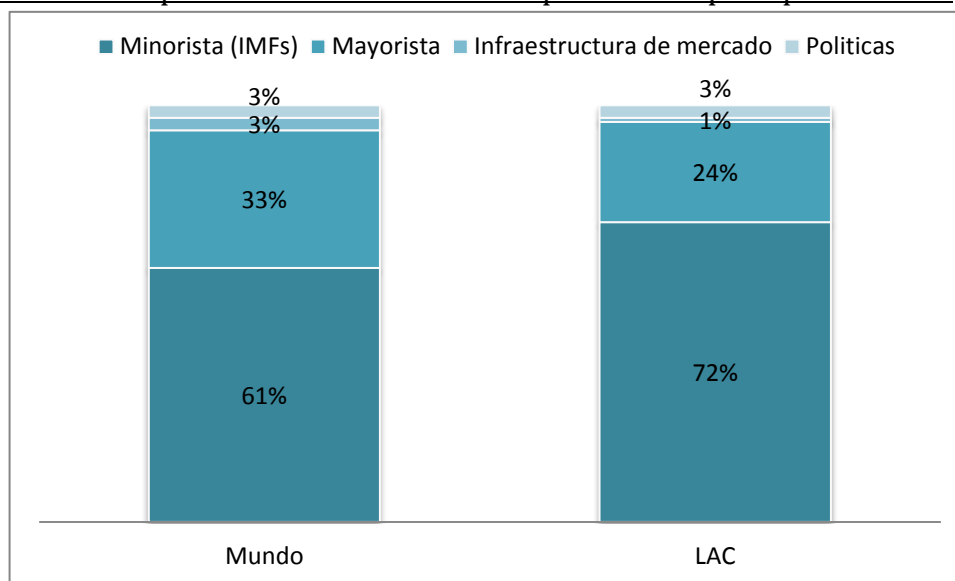
- fondeo, a repartir por el mayorista entre las IMFs.
- investigación y desarrollo, apoyo a las innovaciones tecnológicas y mejoras de los sistemas microfinancieros.
- supervisión y asistencia técnica.

Fondos otorgados al nivel macro:

- publicación de normas y de buenas prácticas útiles al conjunto de los actores del sector.

- promoción del microcrédito al nivel internacional, y ante el sector financiero tradicional (por ejemplo promoción de sistemas alternativos de garantías para los bancos privados).
- regulación a los niveles nacionales e internacionales, creación de un marco favorable para las IMFs (por ejemplo lobbying a favor de una legislación mejorada acerca de la capacidad para las IMFs de recaudar ahorros).

Gráfico n°2: Comparación de los montos comprometidos por tipo de acción



Fuente: CGAP (2009b)

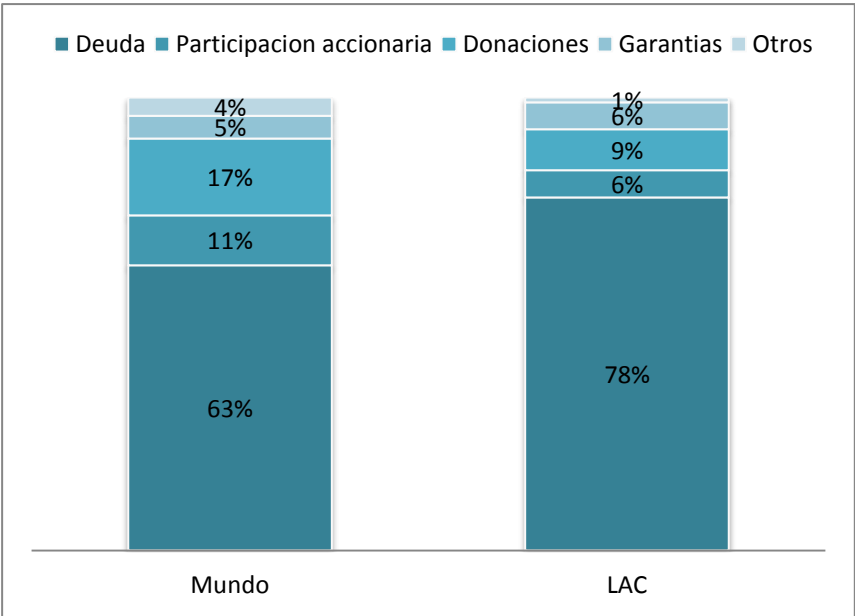
Al nivel global, el 61% de los montos comprometidos se dirige hacia el financiamiento de IMFs, mientras que el 33% representa el financiamiento de las instituciones de segundo piso, que canalizan los fondos para redistribuirles hacia las IMFs. Las acciones al nivel macro representan unas proporciones mucho más reducidas, ya que sólo un 3% de los fondos totales se destina a respaldar la infraestructura general de los sistemas financieros (sistemas de pago, centrales de crédito, entidades de capacitación y asistencia técnica) y otro 3% se concentra en el fortalecimiento del entorno normativo y de las políticas para volverlos más favorables a las IMFs. El total de financiamiento que apoya a las capacidades de los proveedores de servicios microfinancieros asciende a 1 000 millones de dólares.

Para América Latina y el Caribe, las cifras discriminadas según la utilización son las siguientes. El 72% de los fondos se dirige hacia el financiamiento de minoristas (IMFs

que prestan el dinero recibido), o sea un 11% más que el promedio global, mientras sólo un 24% de los fondos está destinado a las instituciones de segundo piso. Estas cifras reflejan el desarrollo limitado de las instituciones de segundo piso en el continente. Los puntos restantes se reparten entre el apoyo a las infraestructuras de mercado (1%) y a la políticas de promoción de las microfinanzas (3%).

Los flujos están también clasificados según el instrumento, según cinco categorías: deuda, participación accionaria, donaciones, garantías y otros.

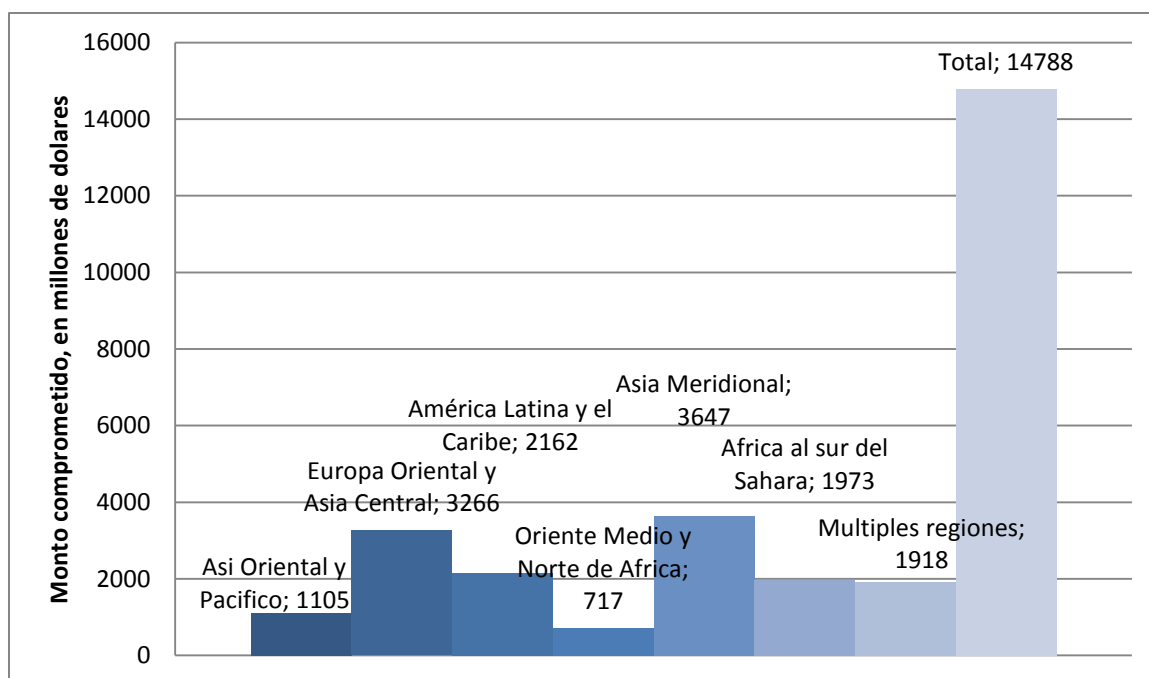
Gráfico n°3: Comparación de los montos comprometidos por instrumento



Fuente: CGAP 2009b

La deuda es el instrumento empleado de manera más masiva en el sector del apoyo de las microfinanzas. Puede ser una deuda destinada a los gobiernos nacionales, a instituciones de segundo piso o directamente a IMFs. Cabe mencionar que en América Latina y el Caribe, la proporción de donaciones (9%) es aún menor que el promedio internacional (17%) y que la deuda constituye un 78% de las transferencias de fondos de parte de los actores internacionales.

Gráfico n° 4: La distribución geográfica de los fondos comprometidos en 2008



Fuente: CGAP 2009b

La encuesta también produce cifras que conciernen más específicamente a las Instituciones de Financiamiento para el Desarrollo (IFD), definidas en la primera sección de este capítulo. Hacen parte del grupo de los inversionistas, y no de los donantes. Las 16 IFD⁵ representan el 45% de los fondos comprometidos, y están muy presentes en el continente latinoamericano, ya que el 65% de la cartera pendiente de estos actores se destina a las regiones de América Latina y el Caribe (LAC en las abreviaciones del CGAP) y Europa oriental y Asia central (ECA). Las cinco instituciones principales de este grupo, KfW, BERD, IFC, AECID y FMO⁶, que representan las tres cuartas partes de la cartera

⁵ AECID, AFD Proparco, BIO, CAF, CDC, DCA USAID, EBRD, EIB, Finnfund, FMO, IFC, KfW, MIF IADB, Norfund, OPIC, SIFEM.

⁶ El KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau, en español, Banco de Crédito para la Reconstrucción) Bankengruppe es un banco alemán gubernamental de desarrollo fundado en 1948 como parte del Plan Marshall. El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) es una institución financiera fundada en 1990 con el objetivo de favorecer la transición a una economía de mercado y promover la iniciativa privada en los países ex-comunistas de Europa Oriental. La Corporación Financiera Internacional (CFI) es una institución mundial creada en 1956 y perteneciente al Banco Mundial, y se encarga de promover el desarrollo económico de los países a través del sector privado. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es una Agencia Estatal de España, creada en noviembre de 1988 como órgano de gestión de la política española de cooperación

pendiente del grupo en total, son unos actores claves de las microfinanzas. Todas, salvo el BERD, tienen una presencia significativa también al nivel de la región latinoamericana. Si bien son inversionistas, sólo el 62% del total de los fondos de las IFD corresponde a deuda, y pueden operar con donaciones u subsidios diversos.

Tabla n°1 : Tendencias de la cartera pendiente de las Instituciones de financiamiento para el desarrollo (IFD)

	2005	2006	2007	2008
Mundo, en millones de dólares	1793	2430	3886	4799
Tasa de crecimiento anual Mundo		+36%	+ 60%	+ 24%
LAC, en millones de dólares	591	643	848	1051
Tasa de crecimiento anual LAC		+ 9%	+ 32%	+ 24%

Fuente: CGAP 2009b

La encuesta a los donantes publicada por el CGAP se basa en las cifras presentadas por los organismos de ayuda mismos. Una manera alternativa de mirar a las cifras es de establecer la importancia de los subsidios y de las ayudas diversas estudiando el financiamiento de las IMFs. El MicroBanking Bulletin, una publicación bianual de Microfinance Information eXchange, constituye una herramienta útil para analizar los flujos de fondos destinados a programas microfinancieros. Cull, Demirgüç-Kunt, y Morduch (2009) estudiaron los datos del MicroBanking Bulletin de 2005 para obtener informaciones sobre la autosuficiencia de los programas y la presencia de subsidios de financiadores diversos. Según sus resultados, 57% de las 315 IMFs estudiadas para esta publicación son autosuficientes, o sea que el 43% restante necesita subsidios para seguir adelante con sus actividades. Los fondos subsidiados suman un total estimado a 2 600 millones de dólares. Estiman que un 61% de esta suma total está otorgada a ONGs,

internacional para el desarrollo. El FMO (en holandés Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden, en español Compañía financiera holandesa para el Desarrollo) es el banco para el Desarrollo de los Países Bajos, que apunta al financiamiento de las acciones privadas para el desarrollo.

aunque dichas ONGs solamente atienden a un 51 % de todos los beneficiarios de programas. Los beneficiarios de las ONGs son en promedio más pobres que los beneficiarios de las demás IMFs. Los autores señalan en ese sentido que los subsidios para los programas destinados a los clientes más desfavorecidos siguen siendo muy importantes, pero a la vez que un 54% de las ONGs en la muestra del MicroBanking Bulletin llegan a ser rentables, lo cual tendría a demostrar que programas focalizados sobre los clientes pobres pueden cubrir la totalidad de sus costos. Sin embargo, cabe señalar que los datos del MicroBanking Bulletin están sesgados: solo incluyen programas que se comprometieron a llegar al nivel de autosuficiencia y que aceptaron que sus resultados financieros estén modificados y adaptados por el Bulletin a las normas contables internacionales. No son sólo los programas más pequeños que no fueron incluidos: el Banco Grameen de Bangladesh por ejemplo no hace parte de la muestra en cuestión. El MicroBanking Bulletin presenta los resultados de los programas más eficientes en términos de manejo financiero. Los autores presumen que los 3 552 programas registrados durante la Cumbre del Microcrédito de 2007 se caracterizan probablemente por resultados financieros más débiles.

III. LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS

III.1. ¿QUÉ CRITERIO? LA EFICACIA COMO NUEVA PRIORIDAD DECLARADA

En los últimos años, el tema de la eficacia de la ayuda se volvió una de las áreas prioritaria del trabajo de los organismos de cooperación bilaterales y multilaterales. En 2005, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico impulsó la adopción de la declaración de París que apunta a incrementar los esfuerzos de armonización y mejora del manejo de la ayuda internacional para llegar a mejores resultados, medidos por indicadores y acciones controlables. Esa declaración sirvió de base teórica al establecimiento en 2008 de los principios de acción de Accra. Se afirman cinco principios claves que fueron retomados en el marco de las acciones relativas a las microfinanzas (OCDE 2008):

- Apropiación: Los países receptores ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan las acciones de desarrollo.
- Alineación: Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. A la hora de diseñar los programas de ayuda, se hace hincapié en la necesidad para los donantes de utilizar y reforzar los sistemas nacionales, y de evitar la creación de estructuras nuevas que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos.
- Armonización: Donantes y países receptores deben cooperar para unas acciones armonizadas, más transparentes y colectivamente eficaces.
- Gestión orientada a resultados: Se subraya la necesidad de administrar los recursos y de mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados. Entre otros objetivos, la Declaración invita a vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios (párrafo 45).
- Mutua responsabilidad: Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Un mes antes de la Declaración de París, el CGAP publicó una nota enfocada sobre este mismo tema de la eficacia de la ayuda para donantes del sector microfinanciero (CGAP 2005c). Los consejos del CGAP se basan sobre las encuestas de 17 de los miembros del grupo. Se destacan cinco principios claves: coherencia y claridad de la estrategia del organismo de cooperación, conforme a las mejores prácticas internacionales; competencia técnica del personal específica a las microfinanzas; responsabilidad hacia los resultados, medidos con indicadores específicos; gestión estratégica de los conocimientos que permita aprender de los errores pasados; y por último, generación de herramientas financieras de intervención apropiados, tan al sector público que al sector privado.

El hecho de que algunas de las recomendaciones del CGAP coincidan en muchos aspectos con los principios de la declaración de París muestra la formación de un discurso dominante, construido alrededor del concepto de eficacia. El informe publicado

por el mismo CGAP sobre la acción de los donantes en el sector de los microseguros constituye un buen ejemplo de la aplicación de ese nuevo conjunto de normas e ideales (CGAP 2008d). El informe hace hincapié en los cinco principios destacados por el CGAP para llegar a una eficacia incrementada, aplicados al caso de los microseguros. A lo largo del texto, se recomienda a los donantes siempre apoyar las organizaciones de servicios de microseguros existentes al nivel regional o nacional sin crear nuevos programas de microseguros, y nunca encargarse directamente del manejo de las operaciones. El Grupo exhorta a una prudencia máxima a la hora de involucrarse en el sector, para el cual se requiere tener un personal específicamente capacitado y los recursos adaptados. Todas las acciones sugeridas a los niveles meso y macro se basan en un apoyo a las estructuras ya existentes, acorde al nuevo paradigma de ayudar y reforzar los sistemas nacionales.

El concepto de eficacia y su aplicación masiva por los donantes del sector microfinanciero plantean varias preguntas. Ya vimos la cuestión clave de los objetivos, según los cuales se define la eficacia. Ahora bien, ¿la eficacia siempre es una meta legítima? Morduch y Armendáriz (2010) estiman que el foco de atención de los financiadores de programas microfinancieros no tendría que ser la eficacia a todo costo. El factor clave del éxito de un programa consiste en la presencia de incentivos eficaces, que permitan un mayor compromiso de los beneficiarios y del personal de la institución. Según su criterio, se puede sacrificar la eficacia al principio de la experiencia a favor de otros conceptos, como por ejemplo la reducción de la desigualdad a corto plazo. Sin embargo en la actualidad el objetivo primordial de las organizaciones de cooperación se limita al mantenimiento de restricciones presupuestales estrictas, sin dejar que esas restricciones se ablanden o que los incentivos se pierdan. Es una de las razones por las cuales las estrategias de subsidiar programas nuevos incluyendo unas opciones de salida claras para el financiador hayan seducido tanto a los donantes.

III.2. LA DEFINICIÓN CLARA DE LOS OBJETIVOS

A la hora de evaluar los resultados de los programas de microfinanzas financiados por los organismos de cooperación internacional, se presentan varias dificultades. La

primera es de determinar en función de que metas evaluar el programa. En efecto, al proponerse metas tan económicas como sociales, los programas microfinancieros deben evaluarse de manera plural, para establecer si tales metas fueron alcanzadas. La norma general que utilizan los organismos de cooperación en sus procesos de evaluaciones es el establecimiento de un ratio costos-beneficios, que permite juzgar de la pertinencia del programa y tomar una decisión sobre su financiación en el futuro. Sin embargo, tal ratio supone varias limitaciones al aplicarse al campo (Morduch y Armendáriz 2010). La primera es que los beneficios sociales a los cuales apuntan las microfinanzas son intangibles: es imposible traducir en términos monetarios una mejora del nivel de confianza del emprendedor o el empoderamiento de las mujeres. Un simple ratio costos-beneficios no mide tampoco la naturaleza dinámica de la acción microfinanciera, que consiste en invertir en el presente para generar beneficios potenciales en el futuro, que sea cercano o más lejano. Una tercera fuente de inadaptación de tal ratio proviene del hecho de que los beneficios de los servicios microfinancieros se manifiestan a varios niveles de análisis, desde el individuo y su familia a la comunidad en general. Morduch y Armendáriz expresan varias recomendaciones metodológicas antes de evaluar programas de microfinanzas. Concuerdan con las recomendaciones clásicas, publicadas por el CGAP o por los organismos multilaterales que se interesaron al tema, sobre la necesidad de una claridad en cuanto a los objetivos, pero agregan que es clave tener también una noción clara del peso social atribuido a los distintos grupos de beneficiarios. No basta con fijar el objetivo de reducir la pobreza, sino que es primordial establecer qué grupos de pobres son prioritarios (sobre las categorías de pobres y más pobres, véase el anexo). Según Morduch y Armendáriz, los donantes precisan tomar en cuenta no sólo el impacto sobre las condiciones de vida de los prestatarios, sino también sobre las demás estructuras de microfinanciamiento del mercado local y sobre la demanda y oferta de crédito de las poblaciones afectadas. Al tomar una decisión sobre la relevancia de los fondos destinados a un programa de microfinanzas, los efectos a medir son numerosos y pueden ser contradictorios. Como bien lo explican Morduch y Armendáriz, el debate no tiene respuestas simples:

“El impacto final de la reducción de los subsidios es entonces una suma de un amplio abanico de mecanismos posibles. Los datos e informaciones disponibles sobre cada uno son parciales, pero no se destaca un consenso claro sobre el signo positivo o negativo y la importancia de las relaciones entre los factores, y se necesita un mejor entendimiento

empírico de los efectos. A pesar de la falta de pruebas (o tal vez como consecuencia de esa falta), los profesionales del campo de cada lado del debate mantienen firmemente sus opiniones.” (2010, p. 331)⁷

III.3. EL IMPACTO SOCIAL

Una vez que los objetivos, los pesos sociales otorgados a cada segmento de población, y el conjunto de efectos por medir están claros, todavía falta decidir que indicadores utilizar para estimar los resultados de los programas. Los indicadores más comunes en el sector son financieros: en general se usan la calidad de la cartera de los préstamos para los microcréditos y el grado de sustentabilidad alcanzado por la institución. Sin embargo, para evaluar el éxito en cuanto a las metas sociales, conviene hacer un estudio de impacto social. La mayoría de las IMFs privilegian indicadores financieros porque los estudios de impacto social tienen un costo altísimo y plantean problemas metodológicos (véase para mayor detalles sobre la metodología de tales estudios el trabajo de Banerjee, Duflo, Glennester y Kinnan, 2009). A pesar de las limitaciones inherentes a una evaluación extensiva del impacto social, los donantes necesitan saber si los programas de microfinanzas logran mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios.

En 2005, una colaboración del CGAP con la Fundación Argidius y de la Fundación Ford resultó en la creación del grupo Social Performance Task Force (Grupo especial sobre el desempeño social), que reúne a más de 650 dirigentes del mundo de las microfinanzas para trabajar de manera operativa sobre el concepto de desempeño social. El grupo se dedica a promocionar la importancia de prácticas sólidas de gestión del desempeño social (GDS) tanto para los inversores que para los donantes. En una publicación promoviendo esta noción en su sitio⁸, el Grupo declara: “los inversores y donantes

⁷ The ultimate impact of reducing subsidies is thus the sum of a range of possible mechanisms. There are bits and pieces of data on each, but there is little consensus on the size or sign of the general relationships, and there is clear need for better empirical understandings. Despite the lack of evidence (or perhaps because of it), experienced practitioners on both sides of the debate strongly hold their views.

⁸ Publicación ¿Por qué la Gestión del Desempeño Social? Nota para inversores, MIVs y donantes, disponible en español en la página web del Grupo: www.sptf.info

reconocen que la inversión en microfinanzas no produce retornos sociales de forma automática. Muchos quieren saber cómo mejorar y demostrar sistemáticamente los resultados sociales de financiar. La industria de microfinanzas ha identificado la GDS como un enfoque para tratar esta necesidad”. Entre otros beneficios de la gestión del desempeño social para los proveedores de fondos, enumeran “invertir en verdadero desempeño”, “mejorar la asociación con los receptores de fondos”, pero también “reducir el riesgo de reputación”, “comprender el contexto local”, o “tener una ventaja competitiva al obtener fondos”. Como ejemplos de instituciones que aplican criterios de desempeño social, citan a la Fundación Calvert, KfW, la Fundación Ford y la Fundación Michael & Susan Dell.

El costo y las dificultades de los estudios de impacto de los programas microfinancieros llevaron a que los donantes no prioricen este tipo de evaluación. Sin embargo, las evaluaciones utilizando criterios más fáciles de manejar no son mucho más comunes. Más allá del discurso predominante y de la promoción de la evaluación como parte de las buenas prácticas, las diversas entidades de cooperación internacional cuentan con muy pocas evaluaciones sistémicas de sus programas. Uno de los pocos ejemplos disponibles es la campaña de evaluaciones entre pares llevada a cabo desde el CGAP desde 2002, de la cual nacieron unas demandas de evaluaciones más profundizadas del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El documento que se publicó a raíz de los resultados de la evaluación por los especialistas del CGAP del Banco Mundial y del PNUD muestra claramente las dificultades del proceso de evaluación (CGAP, 2006a). El primer elemento a establecer es el criterio de evaluación de la eficacia, y los especialistas del CGAP eligieron tomar la autosuficiencia:

“Los proyectos que financiaban IMF formales y profesionalmente administradas se calificaron teniendo en cuenta hasta qué punto habían conseguido, o era probable que consiguieran, niveles sostenibles de reembolso de los préstamos y recuperación de costos, de manera que las IMF pudieran ofrecer servicio permanente y aumentar el número de clientes sin perder su capital y sin seguir solicitando un número indefinido de subsidios futuros provenientes del gobierno o los organismos de desarrollo.”(CGAP 2006a, p.3)

Justifican esa elección mencionando que, si bien la autosuficiencia no es la meta final de los programas (aumentar el bienestar de los beneficiarios), “la recuperación de costos y la cobranza sostenible, puntos de referencia utilizados en estas evaluaciones, son objetivos intermedios, los medios para alcanzar un fin. No obstante, la medición de estos elementos es relativamente directa y práctica.” (CGAP 2006a, p. 4). Si un programa es incapaz de llegar a la autosuficiencia, la permanencia de su acción y de su impacto está amenazada por la naturaleza limitada de los fondos disponibles, que proveen que los gobiernos nacionales o de las instituciones de cooperación internacional. Los resultados de la evaluación se revelaron ser desalentadores. Los programas fueron calificados sobre una escala de 0 a 4, desde proyectos tan valiosos que deberían darse a conocer ampliamente como ejemplos (4 puntos) hasta proyectos tan malos que podrían haber traído más problemas que soluciones (0 puntos). La calificación media de los proyectos se ubicó entre deficiente (2) e inaceptable (1): 1,77 para el Banco Mundial y 1,79 para el PNUD. Menos de un cuarto de los proyectos recibió la calificación de “satisfactorio”. Al preguntarse las razones de la calidad tan baja para estos dos organismos de desarrollo acostumbrados a la gestión de proyectos diversos, los expertos del CGAP destacan tres elementos problemáticos: los incentivos, la información y los recursos demasiado escasos con respecto a las expectativas. Cabe señalar que entre las distintas propuestas hechas para remediar a las fallas observadas, la mayoría abundan en el mismo sentido que las recomendaciones generales para una mejor gestión de la ayuda internacional, salvo una excepción notable: desalientan la participación de los gobiernos locales en los proyectos, ya sea que estén directamente encargados de la entrega de los servicios microfinancieros o que sólo participen en el diseño y la supervisión del sistema.

Un aspecto interesante mencionado por los autores de este informe del CGAP se relaciona con las costumbres de los organismos de cooperación, tanto bilaterales como multilaterales: subrayan que las decisiones del Banco Mundial y del PNUD de someter sus programas a una evaluación externa que será publicada de manera independiente son “especialmente audaces”. Tal proceso de evaluación externa puede en efecto ser mucho más riguroso y duro que las evaluaciones internas. Tal fue el caso con los programas evaluados en el marco de este estudio: los programas que los evaluadores del CGAP calificaron como “deficientes” e “inaceptables” habían sido valorados satisfactoriamente a nivel interno. Una de las explicaciones posibles es la inclinación natural a favor de los proyectos propios que pueden demostrar los funcionarios de los

organismos de cooperación, aparte de unas herramientas de evaluación menos precisas (CGAP 2006a).

Lant Pritchett (2002), después de haber trabajado doce años en el Banco Mundial, desarrolla una teoría original demostrando porqué “ser ignorante vale la pena”. La observación que sirvió de base es la discrepancia entre por una parte la casi ausencia de estudios de eficacia de los programas de los organismos de desarrollo en general, y por otra la certeza del tal eficacia en el discurso oficial, que aún es más notable en el campo de las microfinanzas. Según Pritchett, la pregunta no consiste en saber si los programas son eficientes sino en quién quiere realmente saberlo. Demuestra que si un programa puede generar el apoyo suficiente como para recibir los fondos adecuados, entonces el conocimiento es un peligro. En este caso, habrá muy pocos incentivos para medir de manera exacta los impactos de los programas, ya que evaluar es exponerse al riesgo de que los resultados sean negativos y correr el peligro de perder los fondos adquiridos antes de la evaluación. En esta perspectiva, es preferible una controversia sin fin y sin argumentos convincentes a una búsqueda real de las pruebas de la eficacia. Para Pritchett, tal ignorancia estratégica de los que están convencidos de la legitimidad y de la eficacia de sus programas no necesariamente es mala cosa: “es posible que la combinación de una certeza excesiva y subjetiva de los defensores altruistas con una ignorancia estratégicamente mantenida sobre los efectos reales de los programas” no sea negativo del todo en el sentido que permite financiar programas que tal vez tengan un efecto positivo sobre el bienestar de las poblaciones metas (Pritchett 2002, p. 36).⁹

III.4. OTRO TIPO DE EVALUACIÓN: CRITERIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN INTERNA DE LAS ENTIDADES DE COOPERACIÓN

Acorde con su compromiso hacia una mayor eficacia de la ayuda, el CGAP, muy activo en el tema, elaboró una herramienta de medición de la gestión interna de la ayuda para los organismos de cooperación, llamada el Índice SmartAid por las Microfinanzas (SmartAid for Microfinance Index). La idea surgió en el encuentro “Better Aid for Access to

⁹ it is possible that a combination of excessive subjective certainty among altruistic advocates and strategic maintained ignorance of true program effects is actually welfare improving.

Finance” en 2006, donde 29 instituciones encargaron al Grupo la elaboración de un índice para medir sus capacidades a la hora de diseñar, implementar y seguir el desarrollo de programas de microfinanzas. A partir de su experiencia en evaluaciones de programas, el CGAP estableció unos cinco puntos estratégicos, de los cuales derivaron un conjunto de nueve indicadores (CGAP 2009f).

Tabla n° 2: Los indicadores del SmartAid del CGAP

Indicadores del Smart Aid 2009			
Claridad de la estrategia	1	La entidad tiene una política y una estrategia aplicada a las microfinanzas, acordes a las buenas prácticas, y que se basan sobre sus capacidades y limitaciones	15 %
Capacidades del personal	2	La entidad designó a especialistas de las microfinanzas que son responsables de asegurarse de la calidad técnica durante todo el ciclo del proyecto o de la inversión	15 %
	3	La entidad invierte en recursos humanos especializados en microfinanzas/acceso a las finanzas	10 %
	4	La entidad dispone de un sistema que marca todos los programas de microfinanzas y sus componentes	10 %
Responsabilidad hacia los resultados	5	La entidad monitorea y hace informes sobre los indicadores de desempeño para los programas de microfinanzas y sus componentes	10 %
	6	La entidad utiliza unos contratos basados sobre el desempeño para sus programas de microfinanzas y sus componentes	10 %
	7	La entidad realiza periódicamente exámenes de su cartera	10 %
Gestión del conocimiento	8	La entidad dispone de sistemas y recursos para una gestión activa del conocimiento para las microfinanzas	10 %
Instrumentos adecuados	9	La entidad tiene instrumentos adecuados para apoyar el desarrollo de los mercados financieros locales	10 %

Fuente: CGAP (2009f), traducción propia

La primera ronda de evaluaciones del 2007 contó con la participación de siete entidades de financiación, y la siguiente ronda en 2009 con once entidades. Según el informe del CGAP (2009f), estos once organismos representan más que la mitad de los fondos totales dedicados a la financiación internacional de actividades microfinancieras (8 200 millones de dólares en diciembre 2008). Los resultados muestran unas pautas comunes a los donantes. Los puntos más débiles se concentran en el tema de responsabilidad

hacia los resultados, mientras que las fortalezas son la claridad estratégica y el uso de instrumentos apropiados (indicadores 1 y 9). Las calificaciones de los organismos evaluados oscilan entre un 35 y un 75 por ciento, ninguno de ellos ubicándose en los extremos de “muy bueno” o “incompetente”.

IV. LAS MEJORES PRÁCTICAS PARA LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN

Las distintas formas de ayuda que los organismos de cooperación internacional brindan al sector microfinanciero generan problemas propios. Más de tres décadas de práctica en el sector, sumadas a las fallas y errores pasadas, generaron una serie de códigos y normas en cuanto a las mejores prácticas (*best practices*) en el diseño, monitoreo y evaluación de los programas de microcrédito. Una de las más importantes de esas lecciones es la necesidad de eficiencia, de transparencia y de incentivos coherentes en la administración y dirección de los programas.

El CGAP publicó la guía más completa al respecto, específicamente destinada a los organismos de cooperación y donantes, la *Guía sobre buenas prácticas para financiadores de las microfinanzas* (2da edición, 2006b) que promueve una serie de lecciones aprendidas. Antes de resumir cuales son según el CGAP las mejores prácticas, es interesante situar al Grupo en el debate mencionado previamente. En la primera parte de la Guía, los autores señalan que el objetivo mínimo de los organismos de cooperación debería ser “no perjudicar”: lo que se debe evitar es “perjudicar al desarrollo de sistemas financieros incluyentes distorsionando los mercados y desplazando la iniciativa comercial local con fondos obtenidos a bajo o sin costo alguno.” (CGAP, 2006b, p. 5). El CGAP se sitúa claramente como defensor de un mercado microfinanciero, que funcionaría de la misma manera que el mercado crediticio tradicional, en el cual las IMFs deben apuntar a la sustentabilidad. Los organismos de cooperación y de las fundaciones privadas tienen un papel complementario al mercado, sin trabar su funcionamiento. Pueden por ejemplo financiar la innovación, la investigación, el desarrollo del marco legal y político y apoyar la entrada de nuevos actores en el mercado para una mayor transparencia y competencia.

El CGAP clasifica las mejores prácticas según tres niveles de acción posible de los organismos de cooperación y donantes internacionales. El nivel micro incluye el apoyo directo a proveedores de servicios microfinancieros, el nivel meso hace referencia a los servicios de apoyo a las IMFs de segundo piso¹⁰ y de estructura del sector financiero del país, y el nivel macro concierne los trabajos de supervisión de los gobiernos o de mejora del marco regulatorio y legislativo.

Las recomendaciones del CGAP para las políticas al nivel micro mantienen la lógica de una política favorable a un mercado privado microfinanciero. Las mejores prácticas según el Grupo son de apoyar a las IMFs sin excluir al mercado financiero del juego, promoviendo la competencia y tratando de evitar una aplicación de subsidios que excluyen los actores privados más eficientes del mercado. Según esta perspectiva, retoman el argumento tradicional de la economía liberal en contra de los subsidios, según el cual el mercado sería más eficiente. Sin embargo, este argumento en el marco de las microfinanzas parece carecer de base, ya que la propia existencia del sector se basa sobre la idea de que el mercado no llega a la asignación óptima de recursos financieros, dejando de lado grupos de pobres que probaron ser buenos candidatos para los servicios microfinancieros (Morduch 2000, Lacalle Calderón 2005, entre otros). Los organismos de cooperación según este documento deben apoyar las IMFs que comparten el doble objetivo de aliviar la pobreza y de llegar a la sustentabilidad, y financiar bajo ciertas condiciones su etapa de desarrollo, sin interponerse en las decisiones estratégicas y operativas fundamentales o en la política de precios. El financiamiento debe basarse en el desempeño, condicionándolo a indicadores y criterios de evaluación claros e incluyendo estrategias de salidas para el proveedor de fondos, determinadas desde el principio de la colaboración. El apoyo ideal según el CGAP apunta a una triple meta: que las IMFs menos formales se transformen en instituciones de intermediación más formales; que la eficiencia y la capacidad de innovación de algunas les permiten bajar sus costos hasta llegar a la autosuficiencia; y que los organismos de cooperación eliminen progresivamente las donaciones y los préstamos subvencionados.

¹⁰ Las instituciones de segundo piso, tales como están definidas en el mismo documento, son instituciones de préstamo o mayorista que canalizan fondos (donaciones, préstamos, garantías) para redistribuirlos a múltiples instituciones microfinancieras de primer piso en un único país. El financiamiento se puede proporcionar con o sin asistencia técnica.

Se recomienda fijar préstamos a tasas casi comerciales o proporcionar garantías para los préstamos de bancos privados.

Al nivel meso, la guía de mejores prácticas del CGAP aconseja apoyar a instituciones de segundo piso preferiblemente existentes, a las cuales se deben aplicar el mismo tipo de financiamiento basado en el desempeño, o en caso de creación de una institución de segundo piso, asegurarse de que las IMFs de primer piso hayan alcanzado una madurez suficiente. Los organismos de cooperación deberán facilitar la asistencia técnica necesitada, apoyar la investigación y el desarrollo, brindar capacitación profesional para luchar contra la escasez de recursos humanos, generar vínculos con las asociaciones y redes existentes y entre ellas, y promover la transparencia y el establecimiento de normas definidas.

Al nivel macro, la acción principal de los organismos de cooperación según el CGAP consiste en promover un papel limitado del gobierno, ya que éste es la única entidad capaz de garantizar un marco normativo adaptado. El enfoque liberal está claro: el Grupo invita a liberalizar las tasas de interés, a reducir los obstáculos a la entrada de nuevas IMFs al mercado, y a no apoyar la participación directa de los Estados como proveedor de servicios microfinancieros, sino a alentar la mejora de un marco normativo (autorizar a las IMFs a prestar sin licencias prudenciales) y jurídico (mejorar el sistema de garantías). Se menciona también la necesidad de una mayor protección de los consumidores.

La última parte de los consejos del CGAP concierne la mejora del funcionamiento de la entidad de cooperación misma. Los organismos no tienen que colaborar con una variedad de proyectos sino que deben definir sus ventajas comparativas y especializarse. Una vez que la estrategia este clara, se recomienda definir políticas y normas a difundir ampliamente, capacitar el personal y facilitar los mecanismos de aprendizaje y de mejoras, y descentralizar la toma de decisiones y los conocimientos mandando expertos en el terreno. Los donantes deben coleccionar la información necesaria sobre su propio desempeño y actuar a partir de esos indicadores. En cuanto a cómo ayudar a las IMFs, el CGAP invita a evitar los componentes de crédito y privilegiar los instrumentos alternativos, tales como las donaciones, las garantías de préstamos, o la participación en semi-capital.

Cabe señalar que la visión del CGAP es específica: el Grupo sólo promueve un tipo de institución microfinanciera, capaz de llegar a una escala suficiente como para no cobrar tasas de interés demasiado elevadas pero a la vez sosteniéndose con esos ingresos. Esta perspectiva limita la diversidad de programas que se pueden concebir, y no toma en cuenta los beneficios sociales que los organismos de cooperación pueden querer generar. Las concepciones del bienestar social tales como las maneras de reducir la pobreza son múltiples y diversas: esa diversidad potencial sugiere que se podría apoyar a distintos programas enfocándose en distintos grupos de población y a distintas formas de trabajar la misma problemática de la pobreza (Morduch y Armendáriz 2010). El debate entre escala y profundidad no tiene respuestas fáciles, y una solución óptima podría ser una combinación entre programas apuntando a llegar a una escala mayor y otros enfocados en la ayuda a los más desfavorecidos. El sector ofrece lo suficiente de espacio para un abanico extenso de programas con métodos y acuerdos financieros alternativos, que favorecería la innovación.

En un artículo escrito en 1999, Mohammad Yunus expresa varias críticas sobre la utilización de los fondos de los donantes. Aunque el panorama de las microfinanzas haya cambiado mucho en once años, algunos de los comentarios siguen siendo relevantes. El primero se refiere a la pertinencia de los datos: según Yunus, los organismos deberían mejorar el proceso de colecta de informaciones para tener cifras relevantes sobre la proporción exacta de los fondos dedicados que beneficia directamente a los más pobres en el primer ciclo de servicios microfinancieros. Si bien el CGAP mismo hizo un trabajo importante desde 1999 sobre las estadísticas y las mejores prácticas asociadas, las cifras todavía están publicadas de forma agregada, sin un indicador claro de tal proporción. Yunus sugiere, aunque no lo puede afirmar por falta de datos, que tal cifra de fondos otorgados a los más pobres se sitúa alrededor de un 25% de los fondos totales, y propone el objetivo de llegar a un 70%. Denuncia el funcionamiento de ciertas agencias bilaterales que consiste en canalizar los fondos vía ONGs del país correspondiente, como lo hace la agencia USAID por ejemplo. En tales casos, la mayoría de los fondos está canalizada por las ONGs del país donante y por las consultorías, que se quedan con una buena parte para cubrir sus costos de administración, de capacitación y demás gastos ligados a su estructura. Si bien no niega la necesidad de la construcción de instituciones, afirma que los fondos no fueron utilizados eficientemente y que los organismos

donantes privilegiaron una colaboración con organizaciones cercanas, tales como ONGs, consultorías y universidades del Norte, en vez de innovar en la búsqueda de los socios más adecuados. Yunus menciona tres límites del funcionamiento de los organismos de cooperación: el costo alto de colaboración con las instituciones de primer piso, debido a la ausencia de pericia de las burocracias de la cooperación y a las dificultades de la relación entre ambas estructuras; la falta de adaptación del trabajo de los consultores y especialistas contratados desde el Norte; y por último el hecho de que una proporción mínima de los fondos llega efectivamente a los más pobres. La solución para él reside en alentar el desarrollo de las capacidades locales, tanto de instituciones de primer piso como de segundo piso, a los niveles locales, regionales y nacionales. Esta recomendación del director del Banco Grameen corresponde a la evolución del sector hacia una multiplicación de las instituciones mayoristas en la última década, aunque todavía no se llegó al objetivo de un tejido complejo de instituciones que plantea Yunus. Para él, la ventaja de los fondos de microfinanzas es doble: permiten reducir los costos y aumentar la eficiencia para los donantes y proporcionan un financiamiento más continuo y oportuno para las IMFs, abriendo el camino hacia la autosuficiencia y la orientación pro mercado.

CAPITULO 3: LAS EVOLUCIONES RECIENTES DEL SECTOR MICROFINANCIERO Y SUS CONSECUENCIAS.

I. LAS TENDENCIAS

Desde los primeros pasos de los actores de la cooperación internacional en el mundo de las microfinanzas, ese sector evolucionó a un ritmo acelerado: la cantidad total de fondos involucrados creció de manera drástica mientras se desarrollaron nuevas formas de brindar esos servicios y aparecieron numerosos actores que brindan al sector dinamismo e innovación. En esta parte, trataremos de las evoluciones más importantes que ocurrieron en la última década, aunque los primeros elementos de estas tendencias ya se podían identificar en los años 1990.

I.1. LA APARICIÓN DE NUEVOS ACTORES Y LA MULTIPLICACIÓN DE LOS INVERSORES PRIVADOS

La entrada de numerosos nuevos actores es uno de los rasgos claves de la evolución de las microfinanzas, y cambia la forma de contribuir de los organismos de cooperación. Los nuevos proveedores de fondos brindan no sólo una cantidad destacada de fondos disponibles y una mayor flexibilidad en su implementación, sino también la experiencia profesional y las prácticas del sector privado. Numerosos observadores consideran que el impacto de los nuevos actores podría ser determinante para el futuro de las microfinanzas (Goldmark y Miller-Sanabria 2006, Morduch y Armendariz 2010, Lacalle Calderón 2008, entre otros). La aparición de proveedores privados de fondos en el mercado tiene un impacto aún mayor para los donantes, ya que ellos adoptaron la idea de que su colaboración apunta al desarrollo del sector sin perturbar el mercado. En este caso, la inquietud consiste en asegurarse de un soporte adecuado a la industria sin reemplazar al sector privado (fenómeno de *crowding-out*) (CGAP 2005a, 2005c y 2006b).

Una primera tendencia importante, que tomó impulso gracias a la colaboración de las entidades de cooperación, es la multiplicación de intermediarios diversos. Uno de ellos son los vehículos de inversión en microfinanzas (VIMs, *Microfinance Investment Vehicules* en inglés) (CGAP 2007). Estos fondos privados juegan un papel de

intermediarios entre por una parte los fondos internacionales privados, ya sean de instituciones financieras internacionales (es decir la rama de inversión privada de los organismos públicos de desarrollo) o de inversores privados, y las IMFs por otra parte, proporcionando capital a las IMFs más jóvenes, sucediendo así a los subsidios y donaciones. Según la última encuesta sobre los VIMs llevada a cabo por el CGAP en 2008, 91 VIMs están actualmente activos para un monto total de fondos de 5 400 millones de dólares, lo cual representa un aumento del 78% en relación a las cifras del año anterior. Cabe señalar que son las instituciones financieras internacionales que estuvieron detrás de la creación de los primeros VIMs. La mejora de los resultados financieros de las IMFs y consecuentemente de los VIMs atrajeron nuevos inversores privados, que en general combinan objetivos sociales y financieros (“inversores sociales”). Un ejemplo de esa irrupción masiva de nuevas fuentes de fondos es la inversión en 2006 de 43 millones de dólares de un fondo de pensión estadounidense, el TIAA-CREF, en capital social de Procredit Holding, uno de los mayores vehículos de inversión en microfinanzas, que era la primera parte de un total de 100 millones anunciados.

Otro tipo de intermediarios en general financiados en grande parte por los organismos de cooperación son los llamados *apexes* (CGAP 2010). Son organizaciones de segundo piso que recolectan los fondos provenientes de financiadores diversos y de gobiernos nacionales para repartirles a las IMFs ubicadas en el país específico donde operan (o en la región para los mercados nacionales de microfinanzas más avanzados). Las sumas desembolsadas por los *apexes* son considerables: el *apex* de mayor tamaño, FINDETER en Colombia, desembolsó en 2007 613 millones de dólares. Si bien los *apexes* se financian en un 70 % gracias a los gobiernos locales, los donantes internacionales no dejan de contribuir. Según las cifras del CGAP, el 26 % del financiamiento de los *apexes* proviene de los donantes, y un 51 % adicional es el resultado de una colaboración entre gobiernos locales y donantes internacionales. La acción de KfW, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Unión Europea, entre otros, es significativa al respecto. Uno de los ejemplos de *apexes* que reciben fondos de donantes múltiples es el MISFA (Microfinance Investment and Support Facility, Afghanistan), un fondo creado en Afganistán en 2003 y que recibió fondos del Banco Mundial, de las instituciones de cooperación estadounidense (USAID), inglesa (DFID), sueca (SIDA) y canadiense (CIDA), además de la ayuda del propio CGAP. Esos actores presentan la ventaja de hacer

préstamos en monedas locales, punto significativo para los países que padecen de condiciones financieras inestables.

La multiplicación de los intermediarios en el sector microfinanciero fue tan importante que la mayoría de los donantes ahora prefieren brindar su apoyo a algún tipo de intermediario, antes de proveer fondos directamente a una institución microfinanciera. Esa tendencia se puede relacionar con las buenas prácticas promovidas por los organismos de cooperación (CGAP 2006b): la creciente intermediación puede ser vista como una manera de profesionalizar la implementación de la ayuda.

La irrupción de nuevos actores en el sector se interpreta como un movimiento hacia la intermediación privada de las microfinanzas (Littlefield, Latortue, Siedek, y McKee, 2006). Los últimos años vieron la entrada masiva de actores privados: fondos de inversión sociales, pero también inversores privados diversos y bancos. Si bien la actividad microfinanciera de los bancos se desarrolló en paralelo con las actividades tradicionalmente financiadas por los donantes internacionales, la multiplicación de los inversores privados lleva a que las agencias de cooperación interactúen cada vez más con interlocutores del sector privado. Cabe mencionar que los flujos provenientes de fundaciones privadas están creciendo rápidamente, y que los organismos de cooperación bilaterales y multilaterales tienen que tomarles en cuenta a la hora de evaluar cual va a ser su colaboración en un país determinado.

1.2. LA CRECIENTE ORIENTACIÓN PRO MERCADO

Como lo señalan Morduch y Armendáriz (2010), el término inglés de *commercialization*, que traduciremos como orientación pro mercado, se usa para designar dos evoluciones distintas del mundo de las microfinanzas: por una parte la creciente proporción de fondos privados en la financiación de las IMFs, que beneficien o no de subsidios provenientes de donantes, y por otra la aplicación de principios del sector privado para la gestión de las instituciones microfinancieras, aunque mantengan un estatuto de ONG sin fines de lucro. En esta parte, nos focalizaremos sobre la el aspecto de utilización de fondos privados por las IMFs. La principal consecuencia de esta transformación reside en la capacidad de la institución en distribuir las ganancias a sus inversores: si bien las

ONGs sin fines de lucro pueden generar ganancias – y muchas lo hacen, no pueden distribuirlos sino que en general los reinvierten en la estructura misma.

Según los defensores de la autosuficiencia de las instituciones microfinancieras (véase el capítulo 1), el sendero de crecimiento ideal de los programas de microfinanzas pasa por la recaudación de fondos de inversores privados o por la recuperación de depósitos en caso de que sea posible en el marco legal local. Atraer la atención de los inversores privados supone llegar a un punto de desarrollo suficiente como para poder ofrecer una rentabilidad interesante, compitiendo en el mercado de los créditos con otras empresas. Otra manera de recaudar fondos es la emisión de obligaciones. Un ejemplo famoso de la creciente orientación pro mercado de una IMF es el del Banco Compartamos (Morduch y Armendáriz 2010). Ese afiliado mejicano a la red de ACCION Internacional fue el primero en emitir obligaciones: la primera emisión en 2002 permitió recaudar 10 millones de dólares, y fue seguida por una oferta pública de acciones. Como numerosos observadores en esa época lo subrayaron, la transformación de Compartamos en un banco privado marcó un hito en la evolución de las microfinanzas. Desde ese entonces, Compartamos creció de manera drástica y hoy cuenta con más de un millón de clientes en México. Si los debates alrededor de la oferta pública de acciones fueron intensivos, Compartamos demostró ser altamente rentable, especialmente para los primeros inversores que lo apoyaron al principio de su transformación: la donación de la agencia de cooperación estadounidense de un millón de dólares que ACCION invirtió en el Banco fue reevaluada a 300 millones después de la formalización del banco. Los 6 millones de capital de inversión con lo cual Compartamos empezó en 2000 llegaron a valer la suma impresionante de 2 200 millones en junio de 2007. Obviamente, tal ejemplo desató una polémica. Unos observadores externos se indignaron de tales beneficios, mientras que los prestatarios de Compartamos pagaban un interés anual de casi 100 %. Muhammad Yunus por ejemplo denunció el funcionamiento de Compartamos como una reencarnación de las prácticas de prestamistas que abusan de la vulnerabilidad de los pobres (artículo de Business Week : Yunus Blasts Compartamos, 2007).

El Banco Compartamos es emblemático de la orientación pro mercado del sector de las microfinanzas. Aunque este ejemplo es extremo, muestra claramente como una entidad microfinanciera creada gracias al apoyo de donantes internacionales cambió, hasta volverse un banco privado con un alto grado de rentabilidad (Morduch y Armendáriz

2010). Empezó como una organización sin fines de lucro que se proponía como misión la lucha contra la pobreza. La dirección de la ONG, al encontrarse con el problema de la limitación de los fondos disponibles, tomó la decisión de reorganizar la estructura en una compañía rentable. La meta declarada era de poder expandir la cantidad de beneficiarios de los servicios gracias a los fondos que iban a poder conseguir. Las cifras de esa expansión son efectivamente impresionantes: la organización servía 60 000 clientes en 2000, 800 000 en 2008 y llegó a 1.2 millón en mayo de 2009. Sin embargo, tal escala fue alcanzada gracias a una estrategia de tasas de interés altísimas para generar hasta un 25 % de ganancias, permitiendo alimentar un crecimiento tan extremo. La historia del Banco Compartamos ilustra bien las tensiones existentes entre la política y los objetivos de una IMF por una parte y su financiamiento por otra. El acceso a las fuentes privadas de fondos permite avanzar hacia la autosuficiencia, que los donantes internacionales mismos alientan públicamente, pero la paradoja reside en que sólo las IMFs financieramente viables pueden acceder a esos fondos. Tal contradicción obliga muchas IMFs a buscar la sustentabilidad con las herramientas que están a su disposición, aumentando por ejemplo la tasa de interés que aplican a los pobres.

La creciente orientación pro mercado preocupa a numerosos especialistas de las microfinanzas tales como Yunus, por el impacto que este cambio puede tener sobre las metas originales de reducir la pobreza. Hay evidencias de que la necesidad de generar beneficios cambia la manera de proveer los servicios microfinancieros y el tipo de población a quién se atiende. En un artículo de 2009, Cull, Demirgüç-Kunt y Morduch destacaron datos interesantes sobre la diferencia entre las ONGs y las IMFs transformadas. Probaron que los clientes de las IMFs transformadas son menos desfavorecidos que los beneficiarios de la acción de las ONGs, mientras que las primeras tienen un alcance mucho más masivo en cantidad y operan de manera más eficiente. Los dos tipos de instituciones parecen servir públicos distintos de manera distinta. Los autores demuestran que la presión hacia la orientación pro mercado tiene un impacto clave sobre las decisiones de priorizar a los más pobres o a los más rentables. Las instituciones con metas de rentabilidad comercial tienden a prestar montos más importantes y a desasistir las demandas de préstamos más modestas. La competición entre las IMFs para atraer a los inversores puede llevar a un proceso de selección de los

prestatarios más ricos y más provechosos. Según este artículo, el hecho de que el financiamiento privado y el financiamiento de los donantes terminan sirviendo distintos grupos de pobres tendría que ser interpretado como una invitación para los dos sistemas a coexistir, ocupando espacios separados y complementarios.

La evolución hacia la orientación pro mercado es progresiva: la mayoría de las inversiones hechas en microfinanzas siguen aún proviniendo de organizaciones, públicas o privadas, que no persiguen metas de rentabilidad comercial. Según un estudio publicado por MicroCapital (2007), los fondos públicos constituían un 63 % del total de los inversores en abril de 2007. La mayoría del capital recibido por las ONGs en microfinanzas son donaciones (39 %) y préstamos blandos de entidades sin fines de lucro (16%) (Cull, Demirgüç-Kunt y Morduch, 2009). Pero un aspecto importante de esta evolución es la alta concentración de los fondos privados. Al nivel geográfico, los capitales privados se destinan a los países de Europa Central, de Asia Central, y de América Latina y el Caribe. Esos fondos se concentran además en muy pocas instituciones, que son los actores de mayor tamaño. Si bien la competencia entre los inversores privados les empuja a ampliar la base de las IMFs que consideran elegibles, la introducción de préstamos de mayor duración por los inversores privados está diseñada para las necesidades de las mayores instituciones y tiene el efecto opuesto de concentrar más aún los fondos en unos pocos actores de mayor peso.

Una de las consecuencias de la orientación pro mercado de las IMFs y de la incursión de los bancos en el sector es la necesidad creciente de una regulación prudencial adecuada para una mejora de la protección de los consumidores (Rosales 2006). Las instituciones financieras formales están sujetas a un conjunto de reglas y normas sobre sus operaciones, sus requerimientos mínimos de capital, la protección de sus clientes, la prevención del fraude, el otorgamiento de créditos, la seguridad de las transacciones, los límites de sus tasas de interés aplicables, etc. La elaboración y aplicación de tal conjunto de normas representa un costo y un esfuerzo tanto para las instituciones que las aplican que para los reguladores que las hacen respetar. Dado que las microfinanzas constituyen un fenómeno muy reciente, la regulación financiera tradicional en vigor en muchos países no está adaptada a esas nuevas prácticas y a sus especificidades. Por ejemplo, el hecho de que una buena parte de los beneficiarios de servicios microfinancieros carecen de documentos de identificación o de títulos de propiedad dificulta la regulación y la

prevención de los abusos. Todo este trabajo de elaboración y de aplicación de normas y de instauración de entidades regulatorias especializadas puede constituir un campo interesante para la acción de los donantes, los únicos actores dispuestos a absorber este costo, o para los gobiernos a fin de impulsar la inclusión social.

1.3. LAS EVOLUCIONES ESTRUCTURALES DEL SECTOR

Desde las primeras acciones de cooperación en el sector microfinanciero, las tecnologías utilizadas tanto por los clientes que por las IMFs se desarrollaron muy rápidamente, e introdujeron una variedad mayor en las maneras de brindar los servicios microfinancieros. Se destacan dos campos de avances tecnológicos mayores (CGAP 2005b). El primero se relaciona con los sistemas de información y de gestión utilizados para monitorear las operaciones. Los programas utilizados se actualizan constantemente para adaptarse al funcionamiento específico de los servicios prestados a un público desfavorecido. Las mejoras de los sistemas de información también incluyen la difusión de herramientas informáticas y de tecnologías de comunicación, tales como la penetración de internet de banda ancha o de conexiones vía satélites. Los donantes diversos tuvieron un papel clave en la difusión de sistemas de información profesionalizados (Marulanda y Otero 2005), ya sea por el financiamiento o por la obligación de rendir cuentas que impusieron a los programas apoyados. El segundo cambio permitido por las tecnologías es la revolución de las técnicas no convencionales de entrega de los servicios. Las IMFs ahora disponen de una gama amplia de posibilidades, con herramientas nuevas tales como los cajeros automáticos implantados de manera autónoma, las redes de puntos de ventas (aparatos específicos instalados en las tiendas locales que permiten realizar transacciones con tarjetas de débito y de crédito) o los servicios bancarios a distancia por teléfonos celulares (CGAP 2009). Si bien el uso de esas tecnologías habilita un acceso a los servicios microfinancieros sin necesidad de abrir una sucursal, reduciendo el costo de la entrega, los donantes se involucraron con optimismo en muchos casos sin esperar la prueba de que estos sistemas alternativos sean más eficientes que los tradicionales.

Numerosos organismos de cooperación demostraron su voluntad de financiar el desarrollo de nuevas tecnologías destinadas a mejorar los procesos del sector (Direction de la coopération au développement 2009, Direction générale de la Coopération internationale et du Développement 2005, USAID 2010). En efecto, las tecnologías pueden reducir de manera considerable los costos operativos de las instituciones microfinancieras, participando de la búsqueda de la autosuficiencia. Los ejemplos son numerosos: una publicación del CGAP (2005b) menciona, entre otros, los beneficios en términos de flexibilidad brindados por la utilización de un sistema instantáneo de transmisión de información en la Cooperativa 23 de Julio (Ecuador), o la reducción de los costos de establecimiento de un préstamo gracias a la automatización del proceso de aceptación adoptada por Mibanco (Perú). En este artículo, el Grupo Consultativo invita los donantes a una prudencia mayor en cuanto al financiamiento de la innovación. Recuerda que la implementación de una tecnología nueva representa un costo alto, que está a menudo infravalorado por las IMFs mismas, ya que ellas tienden a no tomar lo suficiente en cuenta la inversión necesaria en la capacitación del personal y de los clientes del servicio. El CGAP recomienda en sus publicaciones generales (CGAP 2006b por ejemplo) sobre los campos de acción de los donantes de financiar la innovación tecnológica, y en esta publicación reafirman la necesidad de subsidiar el desarrollo de tecnologías a favor de un mayor acceso a servicios financieros de los pobres, visto como un bien público. Sin embargo, ese apoyo en su opinión tendría que tener lugar a un nivel sectorial, y no al nivel de una IMF en particular. Sugiere un incremento de los fondos destinados a apoyar iniciativas que beneficien al conjunto de los programas microfinancieros, como por ejemplo programas que enseñen a los pobres como utilizar las tarjetas y los cajeros automáticos.

Además del desarrollo de las tecnologías, el sector evolucionó hacia una mayor variedad de servicios. Si bien la tradicional actividad de microcréditos sigue constituyendo la mayor parte de la demanda, las familias desfavorecidas también demandan servicios de seguros, de depósitos y de transferencias de dinero. Esos nuevos subsectores de las microfinanzas necesitan, tal como fue el caso para los primeros pasos de los microcréditos, el apoyo de los donantes internacionales dispuestos a alentar la prestación de tales servicios para el beneficio de los pobres. Los donantes demostraron

su interés en brindar apoyo a unos proyectos innovadores para construir las capacidades institucionales necesarias. Por ejemplo, la Fundación Bill y Melinda Gates, famosa por su compromiso con las organizaciones de microcréditos, otorgó en 2008 una subvención a la Organización Internacional del Trabajo para la creación de una nueva estructura llamada el Microinsurance Innovation Facility (Centro para la Innovación en Microseguros), que distribuye becas destinadas a estimular la implementación de programas innovadores de microseguros y a alentar la formación de expertos en el tema.

Ciertas innovaciones en el financiamiento de los donantes no resultaron exitosas. Es el caso por ejemplo de los financiamientos de los Fondos de créditos gestionados por la comunidad, que, a la diferencia de las IMFs, no cuentan con un personal especializado sino que el dinero del fondo depende de la gestión de los mismos prestatarios. El CGAP publicó una nota en 2006 llamando la atención de sus miembros sobre el financiamiento de tales fondos, que considera ser un error (CGAP 2006c), ya que los participantes no tienen incentivos en reembolsar los préstamos y que los fondos se descapitalizan muy rápidamente.

Otra evolución interesante del sector de las microfinanzas consiste en la incorporación cada vez mayor del público, en dos sentidos. El primero designa el desarrollo de la capacidad de los programas microfinancieros a recolectar depósitos, y su voluntad de orientarse hacia un modelo de autofinanciamiento. Esta evolución está limitada por la regulación prudencial de numerosos países que impide a las entidades financieras no formales proponer servicios de ahorro (Rosales 2006). Los organismos de cooperación y las distintas asociaciones de actores del sector trabajan de manera intensiva en la promoción de una adaptación de las regulaciones prudenciales nacionales para permitir a las IMFs de expandir sus actividades. En esta perspectiva, los fondos externos serán cada vez menos necesarios y la cantidad de dinero internacional ya no limitaría la posibilidad de prestar a los más pobres. Hasta los últimos años, una de las preocupaciones al respecto era la posible inestabilidad de los depósitos de los pobres, vistos como sujetos a variaciones estacionales y a cambios inesperados dictados por eventos externos (sequías, catástrofes naturales, etc.). No es neutro que en 2009 el CGAP haya publicado los resultados de un estudio de la Escuela de Frankfurt de Finanzas y

Administración de Empresas (CGAP 2009a) afirmando que esos temores no son válidas, sino que al contrario los depósitos son una fuente estable y útil de autofinanciamiento de programas de microfinanzas por la comunidad misma.

El público se está involucrando en el tema en un segundo sentido, con la creciente preocupación de financiamiento de acciones sociales. La multiplicación de los fondos de inversión social es una manifestación de esa tendencia hacia una valoración tan del objetivo social de la inversión como de su retorno, en general menor que para los fondos de inversión tradicionales. A raíz de la mediatización del tema, el público de los países desarrollados brindó su apoyo a las microfinanzas con una forma inédita de financiamiento online. La plataforma Kiva, que permite a sus visitantes financiar de forma directa a proyectos personalizados de microcréditos, tiene un éxito creciente desde su creación en 2005, ya que 350 000 personas prestaron en promedio entre 25 y 50 dólares a las IMFs publicando los proyectos de sus microemprendedores (página web de Kiva). Si bien la suma total es una gota en el océano de la ayuda internacional, el sitio llamó la atención de los medios, resultó ser una buena manera de promocionar las microfinanzas, y inspiró la creación de muchas otras plataformas online de microcréditos (CGAP 2009e).

I.4. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

En un discurso en 2005, uno de los actores de las microfinanzas en India, Vijay Mahajan, fundador de BASIS la primera institución microfinanciera comercial del país, manifiesta su sorpresa ante el fenómeno de moda alrededor del microcrédito:

Este año, 2005, es el Año del Microcrédito de las Naciones Unidas. El hecho de que el microcrédito haya sido elevado a un estatuto tan exaltado como para que las Naciones Unidas declaren un año a este efecto, es realmente asombroso, especialmente para la

gente como yo que trabajo en este sector durante los últimos 20 años. (Mahajan 2005, p.2)¹¹

La difusión masiva del tema empezó con la Cumbre del microcrédito en Washington en 1997, del cual el objetivo explícito era ayudar a 100 millones de pobres en todo el mundo antes de 2005. Mahajan menciona que ya en ese entonces, muy pocos participantes de la Cumbre emitieron dudas en cuanto a la eficiencia de los microcréditos en la lucha contra la pobreza, y que de a poco, el entusiasmo se generalizó e hizo que las microfinanzas se convirtieran en una moda pasajera global ("*global fad*"), pareciéndose a una poción mágica para resolver los problemas de pobreza. En efecto, desde el Año del Microcrédito, cuyo efecto mediático fue acentuado por el otorgamiento del premio Nobel de la Paz a Muhammad Yunus en 2006, el microcrédito goza de una imagen muy positiva al nivel internacional. Los organismos de cooperación brindaron su apoyo a las IMFs, y las entidades que ya participaban del sector tuvieron más incentivos a aumentar los fondos dedicados.

Este periodo de euforia alrededor del microcrédito fue interrumpido por la crisis financiera que se desató en 2007. Después de unos años de crecimiento rápido del sector y de entusiasmo de parte de todos los actores involucrados, la crisis financiera fue interpretada como una prueba tanto del desempeño de las IMFs como de los compromisos de los donantes durante tal seísmo económico. En su última publicación sobre el tema del impacto de la crisis, el CGAP considera al año 2010 como un año clave para probar la capacidad de resistencia de las microfinanzas a las perturbaciones macroeconómicas (CGAP 2009g), mencionando su creencia que el efecto final dependerá del impacto sobre sus clientes, pero que a la vez los fundamentos del sector siguen siendo sólidos. En 2008, los clientes de las microfinanzas fueron afectados por los precios altos de las materias primas, y tuvieron que asignar una mayor parte de sus ingresos a su alimentación, teniendo dificultades para financiar los servicios microfinancieros. Sin embargo, las IMFs en general probaron resistir a la crisis, e implementaron rápidamente estrategias para luchar con los problemas de liquidez que

¹¹ This year, 2005 is the UN Year of Microcredit. The fact that microcredit has been elevated to such an exalted status that the UN declares a year around it, is quite amazing, particularly to someone like me who has worked in this field for over 20 years.

les afectaba. En marzo 2009, el CGAP llevó a cabo una encuesta de opinión, colectando información de parte de 400 responsables de IMFs (CGAP, 2009m) para observar el impacto de la crisis. Los gerentes destacaron sus dificultades en acceder a financiamientos, lo que llevó a un estancamiento de sus carteras. Eso constituyó un cambio notable después de una década de una senda de crecimiento estable. En 2007, según los datos de MIX Market, la cartera total de las instituciones microfinancieras que comunicaron sus resultados incrementó de un 47 %. En cambio, en 2009 65% de los encuestados por el CGAP informaron de una reducción o un estancamiento de las carteras en los últimos seis meses. La contracción internacional del crédito y la recesión económica que sigue amenazando numerosos países forzaron una buena mayoría de las IMFs en decelerar su ritmo de crecimiento, por prudencia o por falta de fondos. La encuesta del CGAP puso en relieve las diferencias de impacto según las regiones: las IMFs de Europa del Este se vieron mucho más afectadas que las instituciones del Norte de África y del Medio Oriente. Otra información interesante en cuanto a las evoluciones recientes del sector es el hecho de que las IMFs más pequeñas están más afectadas que las grandes: un 64 % de las IMFs chicas declararon tener problemas de financiamiento, mientras sólo un 35 % de las IMFs de mayor tamaño enfrentan la misma dificultad. La misma asimetría entre la situación de las instituciones de mayor tamaño, que tienen acceso a una gran variedad de inversores, y las instituciones locales de tamaño reducido que no gozan de los mismos privilegios, se presenta para el problema de liquidez, que concierne a un masivo 74 % de las IMFs más chicas. La crisis demostró que la diversificación de fondos y la capacidad de recolectar ahorros son dos factores mayores de resistencia.

El CGAP destacó en un informe de abril 2009 los buenos resultados de los fondos privados en las microfinanzas (CGAP 2009g). Contrasta la caída de los fondos de los mercados emergentes de un 20 % en 2008 con el crecimiento de los diez mejores fondos de inversión en microfinanzas el mismo año. Afirma que las microfinanzas constituyen una excepción en el panorama mundial de los fondos de inversión por el solo hecho de haber generado ganancias en plena crisis financiera. En efecto, los fondos de renta fija denominados en euro (índice de Microfinanzas de Symbiotics EUR, en inglés SMX EUR) alcanzaron un rendimiento neto de un 5,5 %, que los autores del informe ponen en perspectiva comparándolo con la caída de un 12 % de los índices de instrumentos de

renta fija equivalentes en los mercados emergentes (Emerging Markets Bond Index Plus). Cabe señalar que el hecho de que esos instrumentos de deuda estén denominados en monedas fuertes supone que el riesgo de cambio está asumido por las IMFs que se manejan con monedas locales. Un rendimiento positivo de los fondos privados no significa necesariamente que las instituciones microfinancieras financiadas se desempeñen bien. Sin embargo, los resultados inesperados de los fondos privados del sector fueron interpretados como señales de éxito de la estrategia creciente de orientación pro mercado. El ejemplo del Banco Compartamos utilizado en la sección precedente es significativo al respecto: en el primer trimestre de 2009, mientras numerosas IMFs se enfrentaban a los ajustes causados por la falta de liquidez, Compartamos reportó unas ganancias netas de 21,9 millones de dólares y un crecimiento de su cartera de 44 000 clientes (información Bloomberg).

Hay pocos datos disponibles sobre la actitud general de los donantes ante el problema de la crisis. Algunos, como la fundación Ford, recortaron los presupuestos destinados a las microfinanzas para focalizarse de manera temporaria sobre sus territorios nacionales, mientras otros, como la Fundación Bill y Melinda Gates (2010), cambiaron el enfoque de las becas otorgadas al sector, desde un financiamiento tradicional de las actividades de microcrédito hacia un financiamiento menos costoso de actividades de servicios de ahorros para los pobres. Las instituciones financieras internacionales (IFIs) se caracterizaron por una voluntad de renovar su apoyo al sector, lo cual asienta aún más el movimiento hacia la orientación pro mercado de la cooperación multilateral. Esos inversores no interrumpieron la senda de crecimiento de los fondos destinados a las microfinanzas, inscribiendo su acción en una dinámica de largo plazo (CGAP 2009g). El KfW, organismo de inversión ligado a la cooperación alemana, junto con la Corporación Financiera Internacional, institución del Banco Mundial de promoción del desarrollo vía el sector privado, anunciaron un fondo de emergencia para las microfinanzas de 500 millones de dólares en diciembre de 2008, de los cuales 250 millones ya fueron disponibles en 2009.

Así, los años 2000 se caracterizaron para el sector de las microfinanzas por dos movimientos contrarios. El primero, un auge de popularidad en los primeros años de la década, con una mediatización masiva del tema de los microcréditos y una idealización

de su efecto, culminó justo cuando la crisis financiera estaba por estallar. La crisis al contrario se manifestó por una contracción pronunciada del crédito y una escasez de fondos que entorpeció el desarrollo del sector. Cabe esperar que este movimiento se agudice frente a la crisis actual.

II. LAS CONSECUENCIAS DE TALES EVOLUCIONES: ¿QUÉ LUGAR PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL?

II.1. LOS NUEVOS PARADIGMAS OBSERVADOS

Como lo vimos con las recomendaciones de buenas prácticas promovidas por el CGAP (2006b), los organismos de cooperación bilaterales y multilaterales reorientaron sus prioridades en los últimos años, a raíz de sus experiencias en el sector y de los cambios del mismo. Si bien la mayoría de la ayuda internacional fue al principio canalizada hacia las IMFs bajo la modalidad de un financiamiento directo, hoy los organismos de cooperación utilizan cada vez más las varias formas de intermediación para una mejor eficiencia de la implementación de sus fondos (véase la encuesta del CGAP a los financiadores de las microfinanzas 2008 y 2009). Además, demostraron una voluntad de orientar su ayuda hacia la construcción de infraestructura de mercado y el fortalecimiento de políticas adaptadas. Los donantes están transfiriendo sus fondos hacia nuevos mecanismos y nuevas actividades, que ni siquiera existían hace una década atrás. El financiamiento directo de las IMFS sigue creciendo, pero los fondos dedicados al apoyo a las políticas y a la infraestructura crecen más rápido aún. En cuanto al financiamiento de las IMFs, la importancia de las instituciones financieras internacionales creció, hasta sobrepasar los organismos de ayuda públicos. Las organizaciones de inversión de los organismos multilaterales aumentaron el total de los fondos dedicados a las IMFs de un 50% entre 2003 y 2005, y los dos tercios de estos se dirigen directamente a las instituciones microfinancieras (Littlefield y al. 2006). La Corporación Financiera Internacional estimó su cartera de contribución a las instituciones de primer piso a 1,7 millón de dólares en 2005.

La mayoría de los organismos de cooperación dejaron de lado un discurso enfocado solamente en la ayuda social para difundir a todas sus acciones, microfinancieras en particular, la “promesa” (Morduch 1999) de las microfinanzas. Consiste en la búsqueda sistematizada de un doble objetivo, tanto social como comercial (*double bottom line* en inglés). El programa de la cooperación luxemburguesa resume bien esta nueva postura:

En general, el mundo de las microfinanzas en los países en desarrollo y el mundo de las finanzas tradicionales en los países industrializados no se tienen que ignorar, pero tienen que cooperar. Al fin y al cabo, los dos sectores están organizados por reglas de naturaleza esencialmente comercial, lo cual no restringe la vocación social de las microfinanzas. Es precisamente la búsqueda sistemática de este doble impacto – socialmente responsable y comercialmente rentable – que define las microfinanzas en su esencia y sus finalidades. (Direction de la coopération au développement, 2009, p.4)¹²

La articulación creciente, alentada por los donantes, con el sector financiero es otro punto clave del cambio de paradigma. Los organismos de ayuda ya no buscan la construcción de un mundo de las microfinanzas concebido como aparte y llenando los huecos dejados por el sistema banquero formal, sino que apuntan a la articulación de los dos hacia un sistema financiero ‘inclusivo’. Los desafíos que plantea la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) en la publicación de sus estrategia revelan los diversos aspectos de la evolución prevista del sector: una mayor perennidad de las instituciones microfinancieras, el fortalecimiento de las asociaciones entre el sector microfinanciero y el sector financiero formal, y la adaptación de la oferta de los servicios microfinancieros gracias al desarrollo de nuevos productos y la utilización de las nuevas tecnologías de la información (Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, 2005). Corresponde también a una de las recomendaciones del informe llamado « Microcredit, Microfinance, Inclusive Financial Sectors : Building On Success », entregado al Secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki-moon en la conferencia de Doha

¹² En règle générale, le monde de la microfinance dans les pays en développement et le monde de la finance traditionnelle dans les pays industrialisés ne sont pas faits pour s’ignorer, mais pour coopérer. Après tout, les deux univers sont régis par des règles de nature essentiellement commerciale, ce qui n’enlève d’ailleurs rien à la vocation sociale de la microfinance. C’est précisément la recherche systématique de ce double impact (double bottom-line) – socialement responsable et commercialement rentable – qui définit la microfinance dans son essence et ses finalités. p. 4

sobre el financiamiento del desarrollo (United Nations Advisors Group on Inclusive Financial Sectors 2008), que aconseja a los organismos de desarrollo de apoyar a las instituciones financieras, con fines de lucro o sin fines de lucro, hacia la construcción de un sector financiero inclusivo, y de asegurarse que la ayuda colabore con las iniciativas del sector privado en vez de competir con él.

A pesar de la multiplicación de nuevos actores de intermediación, ciertas organizaciones no gubernamentales especializadas en microfinanzas lograron reafirmar su papel como intermediarios entre los donantes internacionales y las instituciones microfinancieras. Las más grandes gozan de una influencia importante, debida a una combinación de la cantidad de fondos que manejan con su pericia técnica adquirida a lo largo de las últimas décadas (Marulanda y Otero 2005). Algunos ejemplos de las ONGs que mantienen relaciones cercanas con los organismos de cooperación internacionales son ACCION, FINCA, Freedom from Hunger, Grameen Foundation, MEDA, Opportunity International, PlaNet Finance, ProMujer, y WOCCU.

Los organismos de cooperación tradicionales pertenecen todos a los países del Norte: el paradigma clásico es una transferencia desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo. Sin embargo, algunos nuevos actores de la cooperación están renovando este funcionamiento tradicional del siglo XX: los países emergentes están entrando en el sector. Uno de los ejemplos claves de este movimiento políticamente significativo es la irrupción de China como donante para el sector de las microfinanzas (Chengyu 2008). Pero el gigante asiático no es el único: otros países más chicos están organizando transferencias entre socios de una misma región (Morduch y Armendáriz 2010). Por ejemplo, el gobierno de Venezuela otorgó unos 100 millones de dólares al gobierno boliviano para el desarrollo del sector microfinanciero, después de la profundización de la relación política entre los gobiernos de Evo Morales y de Hugo Chávez.

II.2. LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN EN BÚSQUEDA DE SUS NUEVOS ROLES

Las numerosas evoluciones del sector de las microfinanzas llevaron los organismos de cooperación a reconsiderar la implementación y los objetivos de sus acciones. Acorde con el nuevo paradigma que los organismos declaran adoptar, la idea clave de su acción es adaptarse a las necesidades del sector sin entorpecer el funcionamiento del sector privado de los bancos, que toman un lugar cada vez mayor (véase el capítulo 1). Un punto de partida es entonces de buscar cual es la especificidad de los donantes, a partir de la cual pueden brindar apoyo a las microfinanzas. El apoyo puede ser de distintos tipos, pero la ventaja comparativa de los donantes, comparándoles con los actores del sector privado, es su propensión a absorber las pérdidas financieras y entonces a aceptar más fácilmente los riesgos (Morduch y Armendáriz 2010). Para poder definir su papel en el financiamiento de las microfinanzas, las agencias de cooperación tienen que tener en claro su posición en relación con los demás proveedores de fondos en términos de tolerancia al riesgo. Ningún otro proveedor potencial de fondos puede encarar el nivel de riesgo que manejan los donantes, ya que tomar riesgos y alentar nuevas iniciativas hace parte de sus objetivos generales. Este constituye entonces una primera característica de la especificidad de las colaboraciones al sector: proveen fondos cuando el nivel de riesgo no es viable para los inversores privados aunque persigan metas sociales. Dado el desarrollo de los últimos años del sector microfinanciero, esto significa como mínimo de que los donantes no brinden su apoyo a instituciones microfinancieras en transición hacia la autosuficiencia y hacia una transformación en instituciones financieras más formales. Los donantes pueden financiar programas que tienen un retorno financiero limitado e inseguro cuando el bien público es lo suficiente significativo para poder justificar tal intervención. Al no tener el mismo objetivo de rentabilidad que los privados, tendrían que involucrarse en actividades de mayor impacto social.

Esta perspectiva privilegiada estos últimos años supone una definición negativa y restrictiva de la acción posible de los donantes, que tendrían que intervenir solamente cuando el sector privado no puede financiar el desarrollo de los programas microfinancieros, dejando que el libre mercado de los servicios microfinancieros prevalezca. Sin embargo, ya vimos las dificultades que perseguir una meta social (luchar contra la pobreza) combinada con una meta comercial de un cierto nivel de ganancias supone (véase el capítulo 1). Si bien los inversores comerciales financian un abanico

cada vez mayor de acciones en el sector, cabe preguntarse si dejar que el sector privado se encargue de la lucha contra la pobreza es socialmente óptimo (Morduch 2000).

En el marco de este discurso que define la acción de los donantes como todo lo que no pueden hacer los inversores privados, el argumento de la industria naciente reaparece (véase el capítulo 1). Jansson (2003) en un artículo publicado por el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo argumenta a favor de una reformulación de la acción de los donantes en función de su mayor tolerancia de riesgo. Menciona el papel claro de las agencias de donantes en las primeras etapas de desarrollo de las IMFs. Los donantes son claves a la hora de proveer los fondos para la constitución inicial de capital propio, en el marco del proceso de transformación hacia instituciones financieras reguladas. Mientras los fondos privados especializados no puedan enfrentar tal nivel de riesgo, los donantes siguen siendo importantes para ese paso clave. Jansson destaca dos otros campos de acción para los donantes que no entorpecerían el funcionamiento del mercado crediticio: la asistencia técnica destinada a alentar el desarrollo y la expansión de los servicios de ahorro para los pobres, y el apoyo a las iniciativas por parte de las IMFs de lanzar nuevos productos. Subraya el hecho de que el sector cambia rápidamente y que los donantes tendrían que adaptar de manera constante sus programas a las necesidades reales. Toma como ejemplo el financiamiento a las instituciones de microfinanzas ya transformadas en instituciones reguladas: si bien se podía justificar cinco años antes, no tiene sentido cuando escribe en 2003 ya que los mercados financieros proveen este tipo de préstamos.

Según este autor, esa adaptación constante hacia una reducción del campo de acción de los donantes plantea un problema clave de incentivos para el organismo de cooperación. Los donantes tienen incentivos, tanto al nivel interno para los resultados de los equipos que al nivel externo para el desempeño global de la estructura, para aumentar la cantidad de flujos implementados. Prestar a las instituciones microfinancieras representa una buena opción ya que los flujos dedicados al sector crecen rápidamente y que el número de personas beneficiadas es impresionante. Si bien la comunidad internacional de los organismos de cooperación declara públicamente que su acción será reemplazada progresivamente por los fondos privados, los funcionarios se demoran más tiempo en ajustar los programas y la transición hacia un financiamiento de mercado se hace más lenta. Los defensores de esta visión de un mercado privado de las

microfinanzas siguen empujando los donantes hacia una progresiva reducción de sus acciones directas en el campo, para favorecer acciones macroeconómicas de políticas y construcción de la profesionalización del sector. Los organismos de cooperación estarían en este sentido transformados en facilitadores de mercado, encargándose de proveer todo lo que los privados no pueden amortiguar.

Según esta perspectiva liberal, las ventajas comparativas de los organismos de ayuda internacional son una mayor aceptación del riesgo, que les brinda la capacidad de apoyar proyectos riesgosos pero positivos para un bien público que defienden, y un acceso directo a los gobiernos y las instituciones de regulación financieras internacionales (Lacalle Calderón 2008). El hecho de que las microfinanzas constituyen un campo de acción nuevo y cambiante les impone de estar cuestionando de manera constante sus programas de ayuda. Pero la afirmación según la cual tal acción debería ir reduciéndose hasta dejar todo el sector en manos de actores privados conlleva numerosos presupuestos sobre las mejores maneras de lograr mejoras sociales. Como lo vimos en el capítulo 1, unos observadores discrepan con eso, reafirmando la necesidad de la acción de los donantes ya que los actores privados con fines de lucro no atienden a los más desfavorecidos.

II.3. CAMBIO EN LOS PATRONES DE COOPERACIÓN

Como resultado de las recientes evoluciones tanto de las microfinanzas como del manejo interno de los organismos de cooperación, se observa un cambio en los patrones de cooperación de estos. Se distinguen dos tipos de patrones: el patrón tradicional impulsado por los donantes, y un patrón más reciente de tipo comercial. En un documento publicado por el Centro Internacional Chino para los Intercambios Económicos y Técnicos (en inglés CICETE), Chengyu (2008) caracteriza claramente esos dos tipos de patrones y sus diferencias.

El primero patrón de cooperación tradicional, impulsado por los donantes, incluye a varios actores a la vez, ya sean donantes internacionales, gobiernos nacionales, ONGs, institutos de investigación y organismos de diseño de políticas del sector. Las colaboraciones se negocian a corto o mediano plazo, y dependen directamente de la duración del proyecto en cuestión de la institución microfinanciera, de la ONG o del

órgano del gobierno nacional o local. El foco está puesto en los objetivos sociales ante todo, que definen también la evaluación del éxito del proyecto y los indicadores de desempeño. Los fondos pueden ser donaciones o préstamos, pero siempre incluyen una fuerte componente de subsidio, lo cual supone también unos límites financieros a la extensión de los proyectos y una cierta dependencia de los programas financiados.

El segundo tipo de patrón es el patrón comercial, impulsado por inversores, y se divide en varias categorías. La más común es la formalización (*upgrading*), que se entiende como el proceso aplicado para la constitución de entidades financieras reguladas que surgen a partir de las ONGs existentes. Este patrón supone la articulación de cuatro clases de actores:

- las IMFs que desean formalizarse para llegar a la autosuficiencia y que tienen que adquirir un estatuto legal privado y un financiamiento adecuado;
- los inversores privados que apoyan a las IMFs invirtiendo fondos con varios instrumentos y acompañando los cambios en el manejo interno de las estructuras, que tienen que poder obtener rápidamente ganancias a medida que la IMF prueba su capacidad de ser rentable;
- los diseñadores de políticas y reguladores, que se encargan de crear un entorno favorable a este tipo de transformación, para incrementar el acceso de los más pobres a un sistema financiero más inclusivo;
- y los donantes internacionales, que pueden proveer los fondos y la asistencia técnica necesaria para acompañar el proceso de formalización.

Los patrones comerciales incluyen otras categorías, tales como el escalamiento hacia abajo (*downscaling*) de los bancos privados que dedican una parte de su organización a actividades microfinancieras, aplicando su funcionamiento comercial y sistematizado al público de los más desfavorecidos; o proyectos creados desde cero (*green field*) en general llevados a cabo por los gobiernos que pueden movilizar los fondos suficientes para la creación de una IMF o para los diseñadores de políticas que quieren promover la expansión del sector microfinanciero.

Como lo demuestra el ejemplo de la cooperación china desarrollada por Chengyu, los donantes internacionales están corriéndose de los patrones tradicionales para adoptar

patrones de tipo comerciales. El sector microfinanciero, antes aislado del sector financiero tradicional y construido para compensar sus fallas, está según este nuevo modelo de cooperación crecientemente integrado al mundo de las finanzas formales. El paradigma de construcción de un sistema financiero inclusivo parece ser aceptado como prioridad por la mayoría de las organizaciones que distribuyen e implementan la ayuda internacional. En el pasado, el papel de los donantes incluía la introducción y la construcción de las microfinanzas cuando el sector era nuevo y que todavía tenía que probar que podía alcanzar las metas que se proponía. Según sus declaraciones y publicaciones recientes, los donantes parecen querer cumplir una nueva función en el futuro, relacionada con el apoyo hacia un sector financiero inclusivo. Este concepto está abundantemente utilizado en las últimas publicaciones de las organizaciones de ayuda internacional. De forma concreta, los organismos de cooperación declaran focalizarse sobre la mejora del entorno regulatorio, la asistencia técnica para el proceso de *upgrading* de las IMFs, el establecimiento de instituciones de segundo piso, el desarrollo de una mano de obra calificada y el apoyo a las innovaciones viables del sector.

CAPITULO 4: EL CASO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

I. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE LAS MICROFINANZAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El mercado de las microfinanzas en América Latina y el Caribe es un mercado dinámico, que se desarrolló ampliamente durante los últimos treinta años, aunque a un ritmo menor que el de la región asiática. Desde el final de los años 1980, la cantidad de prestatarios creció a un ritmo constante hasta que el continente se vuelva una de las regiones, junto con el Asia meridional, donde las microfinanzas tuvieron un desarrollo mayor. El acceso a los servicios microfinancieros en el continente ya no es cosa de pocos: la cantidad de prestatarios alcanzó los 12,8 millones en 2008 (cifras del MIX). Sin embargo, esos progresos siguen siendo modestos comparándolos con el tamaño del mercado potencial. La expansión en números de instituciones microfinancieras como en variedad de servicios ofrecidos no es homogénea en los distintos países de la región, y en las zonas internas de los países. Los éxitos de las microfinanzas en países pequeños tales como Perú y Bolivia, especialmente en las zonas urbanas, contrastan con el retraso relativo observable en países más grandes, como Argentina o Brasil (Navajas y Tejerina, 2006). El desarrollo de las microfinanzas en América Latina y el Caribe presenta características específicas:

Tabla n° 3: Evolución de los indicadores de referencia del sector microfinanciero para el continente de América Latina y el Caribe

Indicador	2006	2007	2008
Cantidad de préstamos (en millones)	10,8	11,7	14,2
Cantidad de prestatarios (en millones)	10,6	11,6	12,8

Cartera bruta de préstamos (en millones de dólares)	5 692	6 638	15 303
Saldo promedio por prestatario*	678	747	1 078
Profundidad del alcance**	--	32,0 %	25,5 %
Total de activos (en millones de dólares)	7 405	8 301	8 289

* Cartera promedio por prestatario / ingreso nacional bruto per cápita. ** Profundidad: saldo promedio de préstamo por prestatario/ingreso nacional bruto per cápita

Fuente: Benchmark de MIX 2009, 2008 y 2007

Tabla n°4 : Indicadores claves de las microfinanzas por países del continente latinoamericano

País	Cantidad de IMFs	Cartera en millones de dólares	Prestatarios	Préstamo promedio
México	39	471	1 217 920	387
Perú	67	1 516	1 174 361	1 291
Colombia	22	315	608 282	518
Bolivia	21	635	548 242	1 158
Nicaragua	21	261	399 614	652
Guatemala	23	273	360 013	757
Ecuador	20	322	327 065	985
Chile	5	663	297 995	2 223
Brasil	16	91	289 697	313
Republica Dominicana	15	164	175 716	932
El Salvador	11	138	143 461	964
Honduras	14	80	139 424	575

Haití	9	24	81 222	374
Paraguay	5	71	59 936	1 193
Costa Rica	19	341	45 607	7 469
Venezuela	5	37	44 969	816
Panamá	6	16	28 103	552
Uruguay	3	10	7 155	1 422
Argentina	10	4	10 649	402
Jamaica	3	4	10 401	376
Guyana	1	2	4 184	413
Trinidad y Tobago	1	3	1 733	1 500
Barbados	1	4	384	9 446
Total	337	5 442	5 976 133	911

Fuente: Navajas y Tejerina 2006

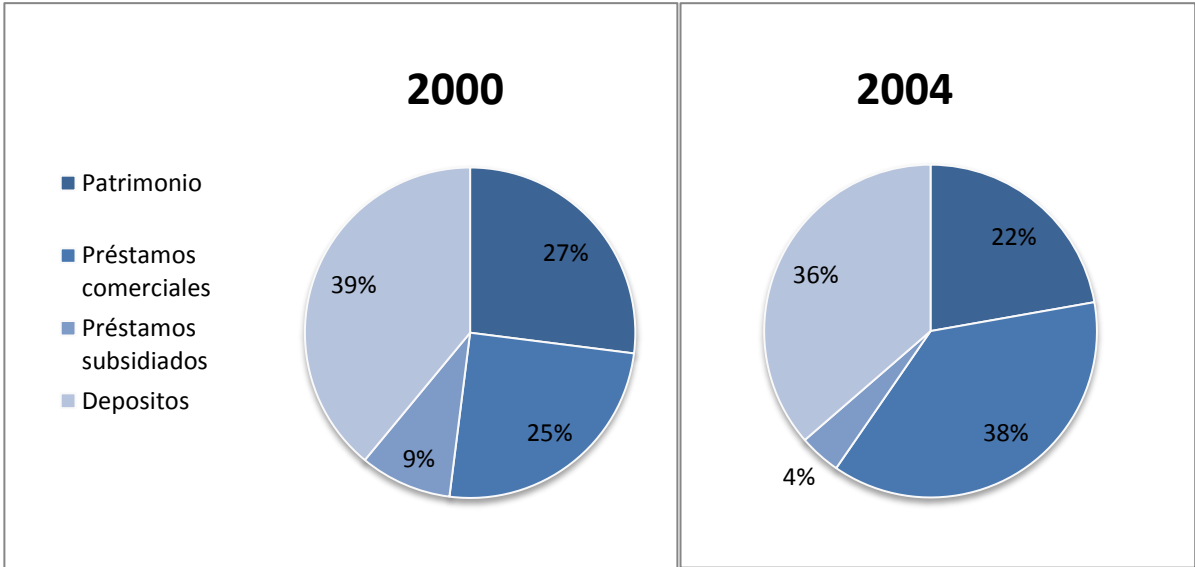
I.1. UNA FORMALIZACIÓN DE LAS IMFs TEMPRANA Y LA PREDOMINANCIA DE LA ORIENTACIÓN PRO MERCADO

Las microfinanzas en América Latina y el Caribe se caracterizan por la coexistencia de una gama amplia de tipos de instituciones involucradas en el sector. Se pueden identificar varios grupos principales: las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que ofrecen servicios microfinancieros de forma exclusiva o combinada con otros tipos de servicios; las instituciones microfinancieras reguladas en general resultando de un proceso de formalización (*upgrading*); y los bancos privados que ofrecen productos de tipo microfinancieros como parte de su gama o como actividad principal (proceso de *downscaling*). Si bien el desarrollo del sector fue impulsado en su principio por las ONGs, ahora las IMFs reguladas representan la mayor parte del crecimiento, con una incursión especialmente notable de los bancos privados. En 2005, se estimaba que el 64% de los clientes de las microfinanzas en la región estaban atendidos por instituciones reguladas

(Navajas y Tejerina, 2006). En algunos países, se crearon también programas de bancos públicos dedicados al tema, como el CrediAmigo del Banco do Nordeste en Brasil, o el Banco Estado Microempresa en Chile. Cabe mencionar que en estos dos países los bancos públicos son los mayores proveedores de servicios microfinancieros (Marulanda y Otero, 2005).

Como lo explican Marulanda y Otero (2005), los bancos privados que entraron en el sector se encontraban en búsqueda de nuevos mercados por varias razones, entre las cuales las reformas del sector financiero que abrieron el mercado de las microfinanzas a la competición en varios países, y la disminución de los rendimientos en los sectores tradicionales a los cuales se consagraban. El sector microfinanciero presentaba entonces características muy atractivas, y las IMFs estaban probando que prestar servicios financieros a los más pobres podía ser un negocio lucrativo y que el nivel de riesgo asociado a los prestatarios desfavorecidos podía ser controlado.

Gráfico n° 5: Financiamiento de las IMFs de América Latina y el Caribe por tipo de fuente.



Fuente: Von Stauffenberg y Pérez Fernández (2005)

El motor principal del movimiento hacia la orientación pro mercado de las ONGs y su formalización fue la falta de capitales capaces de responder a la demanda creciente de parte del público (Morduch, 2010; Berger, Otero y Schor, 2006; Navajas y Tejerina, 2006,

entre otros). Los donantes jugaron un papel importante en la creación de numerosas ONGs y en el financiamiento de los primeros pasos hacia la formalización, pero los fondos de la cooperación internacional se revelaron ser insuficientes. Los donantes ayudaron a probar la viabilidad de un modelo de microcrédito, mientras que las primeras experiencias de formalización probaban que los clientes están más interesados en el acceso a un préstamo que en su tasa. Morduch (2010) menciona al respecto el ejemplo de las tasas altísimas aplicadas por el banco Compartamos en México para financiar su transformación y desarrollo.

Las IMFs de mayor tamaño actual, tales como Bancosol, FIE, Prodem y Caja de los Andes en Bolivia, Finamerica en Colombia, Compartamos en México, Mibanco en Perú, y Procredit en Nicaragua, son todas el resultado de un proceso de formalización, a partir de una base de ONG, en general apoyada por los fondos de la cooperación internacional. Ese modelo de la formalización, propagado a través de la región, explica una buena parte de la consolidación y del crecimiento del sector al final de la década de los 1990 y en los años 2000. Incorporándose al sector financiero formal, esas instituciones demostraron poder canalizar recursos financieros para servir una base de clientes pobres y tradicionalmente aislados del sistema bancario.

Sin embargo, la extensión del movimiento de formalización de las IMFs no cambia el hecho de que las ONGs siguen siendo actores muy importantes del sector. Algunas ONGs supieron llegar a una forma de autosuficiencia financiera sin cambiar su estatuto, mientras otras siguen dependiendo del financiamiento de donantes. La decisión de permanecer una organización sin fines de lucro en la mayoría de los casos tiene que ver con la oferta de servicios microfinancieros combinados con programas de capacitación u otro tipo de servicios sociales (Marulanda y Otero, 2005). En otros casos, las IMFs no se transformaron en entidades reguladas porque el marco regulatorio del país no es favorable a las instituciones especializadas en microfinanzas, como es el caso en Colombia, donde las instituciones afiliadas del Women's World Banking llegaron a un alcance considerable sin desprenderse del estatuto de ONG.

Según Marulanda y Otero (2005), el desarrollo del sector de las microfinanzas en América Latina y el Caribe se focalizó en su principio sobre la formación de un tejido de instituciones especializadas, pero ya no es el caso, sino que ahora el desafío del sector es el desarrollo de productos especializados, que pueden ser ofrecidos por una variedad de

organizaciones. Los autores consideran que tal evolución es la lección del continente a las otras regiones, menos avanzadas en su oferta microfinanciera. Esto corresponde a una visión liberal de las microfinanzas como mercado privado, y no toma tanto en cuenta el valor agregado de los beneficios sociales de un servicio de microcrédito continuo por ejemplo.

1.2. UN MERCADO ALTAMENTE COMPETITIVO

El crecimiento de las microfinanzas en la década de los 2000 fue muy rápido. Navajas y Tejerina (2006) comparan la cifra de 1,8 millones de prestatarios de un estudio de 2001 con la llegada cuando escriben a la barra de los 6 millones de prestatarios. Agregándole el hecho de que las IMFs generan beneficios suficientes como para seguir atrayendo actores privados en el sector, emiten la hipótesis de que el mercado de las microfinanzas va a continuar creciendo de manera regular durante un tiempo largo, incluso sin financiamiento público y ayuda internacional. Esta perspectiva se justifica por el tamaño del mercado potencial, que esos autores estiman a 67 millones de hogares que dependen de recursos vinculados a un tipo de microemprendimiento en América Latina y el Caribe. Cabe señalar que esta estimación no toma en cuenta la reciente tendencia al desarrollo de productos microfinancieros destinados a otras categorías aparte de los emprendedores, especialmente los empleados.

El sendero de crecimiento y la multiplicación de los actores de todas las categorías tienen un impacto notable sobre la competencia: el mercado de las microfinanzas en algunos países del continente es altamente competitivo, y es probable que lo sea aún más en el futuro. El caso de Perú es un buen ejemplo de esta característica (Marulanda y Otero, 2005). En efecto, en 2005, contaba con 67 instituciones microfinancieras, mientras que México contaba con solo 39 IMFs y Bolivia 21 (Navajas y Tejerina, 2006), y tenía 1,2 millón de prestatarios para una población total de 27,8 millones el mismo año (World Bank Statistics). Según el estudio de Marulanda y Otero, Perú se volvió un mercado altamente competitivo, especialmente en las zonas urbanas, donde las Cajas Municipales compiten con las llamadas “Edpymes” (Empresas de Desarrollo de la Pequeña y Media Empresa, entidades privadas otorgando financiamiento y reguladas

por una ley específica), los bancos privados y Mibanco. Sin embargo, el Estado abrió un banco público, Agrobanco, en base a la constatación que una buena parte de las zonas rurales no eran cubiertas a pesar de sus necesidades. Un mercado altamente competitivo en ciertas zonas y los avances en término de alcance no significan que los actores de las microfinanzas estén cubriendo la demanda de todos los segmentos de la población.

Esos dos autores concluyen que a medida de que entren nuevos actores en el sector y que la competencia aumente, las márgenes de ganancias de las IMFs disminuyen, y su capacidad de seguir siendo rentable depende en parte del costo de los fondos a los cuales tienen acceso. La creciente variedad de productos ofrecidos a los clientes permite que las IMFs tengan más oportunidades de reducir el riesgo de su cartera total.

El efecto probable de la intensa competencia en el continente sobre los precios sería benéfico para los clientes de las microfinanzas, pero ¿permitirá en el futuro que el sector sirva a los segmentos más pobres? Esa cuestión es compleja: no hay respuesta simple. A la pregunta si las instituciones privadas con fines de lucro van a poder servir los más pobres, las respuestas que obtienen Marulanda y Otero (2005) en su encuesta a especialistas de las microfinanzas son muy diversas, dependiendo del papel de cada uno. La respuesta de Álvaro Ramírez, un responsable del BID, establece unos planteos interesantes: “¿Que significa los más pobres? Todo lo que necesitan es tener la capacidad de reembolsar una deuda. Aunque pocos bancos privados realmente llegarán a los más pobres, con la tecnología y un esfuerzo real algunas podrán hacerlo.” (p. 29)¹³. Alcanzar los más pobres supone definir quiénes son y cómo medir ese alcance. En América Latina y el Caribe, las microfinanzas parecen hacer llegado a un modelo sustentable de financiamiento para los pobres en zonas urbanas, pero la cuestión del alcance a los segmentos más desfavorecidos y a las poblaciones rurales necesitan mayores esfuerzos, que tendrían probablemente que ser el fruto de la acción de las ONGs financiadas por los donantes internacionales.

¹³ What does ‘the very poor’ really mean? All they really need is to have the capacity to pay back a debt. Although few commercial banks will truly reach the poorest, with technology and real intent some will be able to do so.

1.3. EL MARCO REGULATORIO

El crecimiento de las microfinanzas en la región, en particular en los países más dinámicos, tiene que ver con las modificaciones de los marcos regulatorios nacionales. Varios países se destacan como ejemplos del efecto alentador de una regulación adaptada a las instituciones microfinancieras. Marulanda y Otero (2005) mencionan a Bolivia como modelo de la formación de un sector microfinanciero sano y regulado, definiendo las características de un marco regulatorio favorable. Las precondiciones que deducen de la experiencia boliviana incluyen una voluntad política sostenida, una liberalización de las tasas de interés, una limitación del papel de los bancos públicos que distorsionan el mercado, y una cantidad suficiente de IMFs funcionando de manera óptima. En efecto, la figura especialmente creada de los Fondos Financieros Privados permitió la regulación efectiva de las IMFs transformadas con unas condiciones especiales vinculadas a las particularidades del sector (Berger, Otero y Schor, 2006). Los resultados fueron rápidos, ya que los Fondos Financieros Privados tales como Banco Los Andes ProCredit, BancoSol, FIE o Prodem, agregaron más de 450 000 clientes a un sistema bancario que solo contaba con 142 000 clientes en 1997 (Navajas y Tejerina, 2006). Al contrario, Colombia sigue teniendo un marco regulatorio desfavorable, y las ONGs de microfinanzas que alcanzaron una escala considerable y unos resultados financieros rentables tienen que recaudar fondos bajo su estatuto de ONG, como lo hizo Women's World Banking en Cali con su oferta pública de bonos de 52 millones de dólares en febrero de 2005 (datos de MixMarket).

En los numerosos documentos de recomendaciones publicados por el CGAP, la ayuda a la creación de un marco regulatorio favorable aparece como una de las prioridades que se proponen para los donantes internacionales. La ayuda internacional tiene que promover al nivel internacional las mejores prácticas en cuanto a la construcción de un marco adaptado a las necesidades específicas de las IMFs, y asesorar los gobiernos queriendo dar pasos adelante. Sin embargo, Rosales (2006) en su artículo sobre la regulación de las microfinanzas en el continente menciona a los "donantes internacionales irresponsables que a veces reaccionan a las circunstancias del momento

o a los cambios políticos de sus gobiernos” (p. 120)¹⁴ como parte de los obstáculos en la regulación apropiada del sector microfinanciero. Pone en relieve la necesidad para los donantes de tener una visión a largo plazo en su acción al respecto.

Las mejoras observadas al nivel del continente latinoamericano en la oferta y la regulación de las microfinanzas no deben ser interpretadas como homogéneas. Si bien algunos países del continente se destacan por sus buenos resultados, otros países no cuentan con mercados microfinancieros desarrollados. Un estudio sobre el panorama global del entorno de negocios realizado por la Economist Intelligence Unit (2010) demuestra que la región cuenta con la mayor variedad de resultados. El índice desarrollado para medir el entorno nacional para las microfinanzas estiliza tres categorías: el marco regulatorio, el desarrollo institucional y el clima de inversión. 54 países fueron clasificados así, y cabe señalar que tanto el primero, Perú, como el último, Venezuela, hacen parte de la región. América Latina y el Caribe se caracteriza por una amplia diversidad de resultados, tanto en los resultados generales que por categorías. Sólo tres de los 21 países latinoamericanos evaluados se ubican entre los diez mejores en la categoría de marco regulatorio (Perú, Bolivia y Paraguay), pero cinco países del continente hacen parte de los diez mejores en los resultados generales (Perú, Bolivia, El Salvador, Ecuador y Colombia). Se puede justificar por los buenos resultados de la región para los indicadores no regulatorios, tales como la actividad del mercado, los servicios ofrecidos, y las infraestructuras de crédito. El desarrollo institucional es uno de los puntos fuertes de América Latina y el Caribe. Al nivel dinámico, los contrastes están también marcados. Si Colombia se destaca por sus esfuerzos en la última década para mejorar su marco regulatorio, Venezuela sufrió de un empeoramiento del entorno para las microfinanzas, mientras el movimiento del “No Pago” en Nicaragua provocó un claro retroceso en 2009 de las condiciones de financiamiento de las IMFs. A esas diferencias entre países se agregan diferencias entre las regiones de los países. En efecto, un rasgo distintivo de las microfinanzas en América Latina y el Caribe es la concentración de la

¹⁴ “irresponsible international donors who sometimes react to the circumstances of the moment or the changing mandates of their governments”

oferta en áreas urbanas (Larraín 2009) y las dificultades de acceso de las partes más aisladas de la población.

II. CARACTERÍSTICAS DE LAS INTERVENCIONES DE LOS DONANTES

II.1. EL PAPEL DE LOS DONANTES

Según Marulanda y Otero (2005), los donantes internacionales jugaron un papel clave en el desarrollo del modelo sustentable de las IMFs en América Latina y el Caribe. Los fondos otorgados y la capacitación proporcionada ayudaron a las IMFs a lograr las distintas etapas de su transformación hacia entidades autosuficientes, insertadas en el mercado financiero regulado. Sin embargo, los autores señalan que con el éxito de la transición de muchas IMFs, el papel de los donantes se tiene que adaptar al nuevo escenario de las microfinanzas en el continente. En ese sentido, mencionan que si bien los donantes ayudaron a la creación de nuevas herramientas y procesos permitiendo un mejor funcionamiento de los servicios, los ejemplos de mal uso de sus fondos son numerosos, e incluyen casos en los cuales los fondos tuvieron un efecto distorsionante sobre el mercado microfinanciero.

De acuerdo con una visión según la cual el mercado tiene que poder funcionar sin fallas, los autores recomiendan que los donantes sigan teniendo un papel de innovación, y que se focalicen sobre zonas específicas que no son financieramente rentables por ahora. Hacen una lista de lo que consideran como prioridades:

- Mejorar las capacidades técnicas de las instituciones existentes para ayudarles a lograr un crecimiento máximo.
- Apoyar la investigación y las pruebas en el campo de nuevos productos y tecnologías, en particular aquellas que mejoran la eficiencia institucional y/o la llegada a segmentos de mercados menos alcanzados.
- Focalizarse sobre el alcance a nuevos nichos de mercado, especialmente en zonas aisladas y de poblaciones más pobres.

- Alentar la entrada al mercado de las entidades financieras, en particular en las regiones donde están poco activas tales como América Central, el Caribe, Brasil y México.
- Apoyar a los gobiernos nacionales al desarrollar un marco regulatorio adaptado a los sistemas microfinancieros. (Marulanda y Otero, 2005, p. 40)

Esas recomendaciones son particulares al contexto latinoamericano, pero observamos que el conjunto es muy cercano al discurso dominante, teorizado por el CGAP sobre las buenas prácticas (véase el capítulo 2). Los autores pertenecen a ACCION International, una organización sin fines de lucro creada en 1971 que financia una cantidad importante de IMFs en el continente y tiene un peso considerable en la evolución del sector.

En la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, que también tiene un papel de líder en las acciones de los donantes en el continente, Berger, Otero y Schor (2006) reflejan una posición muy similar en cuanto a las acciones potenciales de los agentes de la ayuda internacional. Ilustran su perspectiva con el ejemplo de la creación de los fondos especializados en colaboración entre entidades privadas y públicas. Esos fondos ayudaron a terminar de convencer los actores privados con fines de lucro de involucrarse en el sector, y tuvieron un impacto clave tanto en el proceso de formalización de las IMFs como en el establecimiento de nuevas IMFs sin partir de una estructura previa. Según los autores, los fondos especializados en microfinanzas constituyen un vehículo ideal para las agencias de desarrollo internacionales. Citan los ejemplos del Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) del BID o las inversiones de la International Finance Corporation (IFC) del Banco Mundial. El FOMIN participó junto a otros inversores en la creación en 1993 del primer fondo especializado en microfinanzas, ProFund, que fue liquidado en 2005. El soporte de los donantes a esos fondos de inversión muestra el patrón de acción promovido por el CGAP y los donantes en sus últimas publicaciones: una ayuda puntual para asegurarse de la transición eficiente a un mercado de las microfinanzas en su mayoría privado, salvo en algunos nichos difícilmente accesibles para inversores privados (CGAP, 2006b entre otros).

II.2. LOS FONDOS COMPROMETIDOS

En esta sección, trataremos de destacar las particularidades del financiamiento de los donantes internacionales comparando las cifras para América Latina y el Caribe con el promedio internacional, y con los resultados obtenidos por las regiones de Asia Meridional y de África Subsahariana. Las cifras de la participación de los proveedores de fondos se basan en las encuestas del CGAP (Global Donor Survey 2008 y 2009) y las estadísticas publicadas por el Banco Mundial.

En la región de América Latina y el Caribe, hasta diciembre de 2008, se comprometieron 2 200 millones de dólares de fondos. Eso representa el 15 % de los fondos comprometidos por los donantes internacionales encuestados por el CGAP¹⁵, para una zona que cuenta con 566 millones de habitantes, o sea un 8,4 % de la población mundial. La África subsahariana recibió el mismo año un 13 % de los fondos comprometidos para una población de 818 millones de habitantes, y la Asia meridional un 25 % de los fondos para su población considerable de 1 545 millones.

Tabla n° 5: Cantidad de fondos recibidos por las regiones del mundo y su población

	Fondos comprometidos, en cantidad	Fondos comprometidos, en porcentaje del total	Población, en millones de habitantes (en 2008)	Población, en porcentaje del total mundial	Porcentaje de la población viviendo con menos de 2 dólares por día (en 2005)
América Latina y el Caribe	2162	15 %	566	8,4 %	17,1 %
Asia Oriental	1105	7 %	1929	28,8 %	38,7 %

¹⁵ Entidades que participaron en la encuesta: ABP, AECID, AfD, AusAID, BAfD, Banco Mundial, BAsD, BEI, ERD, BID, BIO, BIsD, CAF, CDC, CIDA, Comisión Europea, Cordaid, COSUDE, CSIF, DANIDA, DCA USAID, DFID, FIDA, Finnfund, FIRST, FMO, FNUDC, Fundación Citi, Fundación DOEN, Fundación Ford, Fundación Gates, Fundación Grameen, Fundación Mastercard, Fundación Sen'Finances, Grameen Jameel, GTZ, Hivos, ICCO, IFC, ING, KfW, Kiva, Lux Dev ,MCC , Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Países Bajos, MSDF, NORAD, Norfund, Oikocredit, OJCI, Omidyar Network, OPIC, Organización Mundial del Trabajo, Oxfam Novib, PGGM, Sida, SIFEM, TIAA-CREF, USAID.

y el Pacífico					
Europa Oriental y Asia Central	3266	22 %	402	6,0 %	8,9 %
Oriente Medio y Norte de África	717	5 %	325	4,8 %	16,9 %
Asia Meridional	3647	25 %	1545	23,0 %	73,9 %
África subsahariana	1973	13 %	818	12,2 %	72,9 %
Múltiples regiones	1918	13 %	--	--	--
Total	14 788	100 %	6697	83,2 %	

Fuente: Global Donor Survey CGAP (2009c), World Statistics del Grupo Banco Mundial 2010.

En cuanto a la evolución de la recepción de esos fondos, la encuesta del CGAP a financiadores de microfinanzas se hizo en dos ocasiones hasta ahora, en 2008 y 2009, con lo cual las únicas comparaciones en el tiempo disponibles representan la evolución entre 2008 y 2009. La pertinencia de esas cifras de evolución es limitada, y además deben ser moderados por el contexto internacional de crisis financiera. La tasa anual de crecimiento para la región es de un 31 %, con lo cual América Latina y el Caribe se sitúa entre las mejores progresiones observadas, con Asia oriental y el Pacífico por una parte y Europa oriental y Asia central por otra. El crecimiento promedio global fue de un 24% para el mismo año.

II.3. UNA ALTA CONCENTRACIÓN DEL FINANCIAMIENTO

El financiamiento de los donantes en América Latina y el Caribe se caracteriza por su concentración en actores dominantes. En la región, actúan 43 de los 61 donantes activos registrados por el CGAP en el mundo, 25 donantes y 18 inversionistas según la categorización del CGAP (véase capítulo 2). A pesar de que la mayoría de los donantes globales estén involucrados en el continente, los fondos que destinan a esa región son pocos. Según los resultados de la encuesta 2009, las cinco principales organizaciones de

financiamiento representan el 55,3 % del total de los fondos comprometidos en la región. Dos países dominan el panorama del continente: el AECID, el organismo de inversión de la cooperación española, representa un 19,2 % del total del financiamiento comprometido en la región, mientras el KfW, el equivalente alemán, representa un 12,6 %. Siguen en orden de importancia, el inversionista privado Oikocredit con un 9,3 % de los fondos, el FOMIN del BID con un 7,6 % de los fondos, y el Banco Mundial con un 6,6 %. Sorprendentemente, la agencia de cooperación de Estados Unidos USAID no hace parte de estos cinco principales actores, y ni el CGAP ni la propia USAID publicaron cifras en cuanto a los fondos comprometidos de esas agencias en la región.

Tal concentración en los actores no es particular al continente latinoamericano. En efecto, el Asia Oriental y el Pacífico, dos organismos, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo cumulan un 36,5 % de los fondos dedicados a las microfinanzas por los donantes, mientras que el mismo dúo suma un 61,2 % de los fondos de los donantes en Asia Meridional. Se destacan el papel al nivel global de los bancos de desarrollo regionales, ya sea el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, o el Banco Africano de Desarrollo, que en la región de África subsahariana representa un 13,9 % de los fondos dedicados. Sin embargo, el BID en América Latina y el Caribe está comparativamente menos presente que los bancos de las demás regiones.

El financiamiento también aparece como concentrado en sus destinos: cinco países, Perú, México, Ecuador, Bolivia y Nicaragua, reciben el 50% del total de los fondos del continente. Según la clasificación en el informe del CGAP (2009), un solo país del continente recibe más de 300 millones de dólares, Perú, mientras que la mayoría de los países de ingreso mediano bajo reciben entre 100 y 300 millones de dólares (Bolivia, Colombia, Republica Dominicana, Ecuador y Nicaragua). El único país de ingreso bajo de la región, Haití, hace parte de los menos dotados (menos de 50 millones de dólares). Algunos datos son sorprendentes: Chile por ejemplo se clasifica en la categoría de los países que reciben entre 50 y 100 millones de dólares, pero Brasil, con una cantidad de población mucho mayor y una pobreza más extendida, se clasifica en la categoría de los menos dotados. Tal concentración en algunos países se puede encontrar en otros continentes, pero en las zonas asiáticas se explica por las diferencias de tamaño de los países. En África subsahariana, la repartición parece ser más homogénea, ya que los

cinco países que reciben la mayor cantidad de fondos totalizan solo un 33% del financiamiento.

II.4. LA PREDOMINANCIA DE LOS INVERSIONISTAS

América Latina y el Caribe se destaca claramente de los demás continentes según la encuesta del CGAP a los financiadores de las microfinanzas (2009) por el desequilibrio entre el peso de los inversionistas y el de los donantes. Los inversionistas aportan al continente un 78% de los fondos comprometidos en actividades microfinancieras, mientras para el total global las dos categorías de actores tienen casi el mismo peso. En Asia meridional, esta proporción es radicalmente opuesta, ya que los donantes aportan el 85 % de los fondos y los inversionistas sólo un 15 %. Esta característica deriva de la magnitud de la orientación pro mercado del sector microfinanciero en el continente, más precoz que en otras zonas, y de la importancia de los fondos y bancos privados.

Tabla n°6: Proporción de los montos comprometidos de los donantes y de los inversionistas

	América Latina y el Caribe	Total mundo	Asia Meridional	África Subsahariana
Donantes	22 %	48 %	85 %	74 %
Inversionistas	78 %	52 %	15 %	26 %

Fuente: Global Donor Survey CGAP (2009c)

Una de las consecuencias de la predominancia de los inversores es la repartición particular de los fondos por instrumentos: la región cuenta con relativamente menos donaciones que las demás, y una proporción alta de deuda. En efecto, el 78% del total de financiamiento comprometido por las entidades encuestadas por el CGAP se otorga bajo

la forma de deuda. El resto se divide entre donaciones (9%), garantías (6%), y participación accionaria (6%).

Tabla n°7: Importancia del instrumento, en porcentaje del total de los montos comprometidos

	América Latina y el Caribe	Total mundo	Asia Meridional	África Subsahariana
Donaciones	9 %	17 %	15 %	42 %
Garantías	6 %	5 %	1 %	5 %
Participación accionaria	6 %	11 %	2 %	6 %
Deuda	78 %	63 %	81 %	46 %
Otros	1 %	4 %	1 %	1 %

Fuente: Global Donor Survey CGAP (2009c)

Las cifras de la encuesta del CGAP sobre el destino de los fondos comprometidos, entre instituciones de primer o de segundo piso y financiamiento de los esfuerzos de infraestructura y de políticas, muestran que las IMFs no carecen de financiamiento directo por la presencia de inversores privados, y que las instituciones mayoristas son relativamente menos desarrolladas que en el resto del mundo. La menor presencia relativa de los donantes no impide que el financiamiento de las políticas llegue al porcentaje total mundial (3%), pero se hace sentir en el porcentaje muy bajo de fondos dedicados a la mejora de la infraestructura de mercado (1% contra una cifra total mundial de un 3%).

Tabla n°8: Destino de los fondos comprometidos, por nivel de sistema financiero

	América Latina y el Caribe	Total mundo	Asia Meridional	África Subsahariana
IMFs	72 %	61 %	72 %	66 %
Instituciones de segundo piso	24 %	33 %	24 %	22,5 %
Infraestructura de mercado	1 %	3 %	2,5 %	6,5 %
Políticas	3 %	3 %	1,5 %	5 %

Fuente: Global Donor Survey CGAP (2009c)

II.5. LOS DONANTES PRINCIPALES

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es el donante más importante del continente en términos de cantidad de fondos comprometidos los últimos años. En 2008, el CGAP publicó un informe específico sobre los modos de acción de este donante, basado sobre los resultados de la encuesta 2008 a los financiadores de microfinanzas (CGAP, 2008b). En el sector de las microfinanzas, la acción de la AECID se concentra en un solo instrumento, la deuda, que sea directa o indirecta, denominada exclusivamente en moneda fuerte (0 % de deuda en moneda local). El plazo elegido es siempre superior a 5 años, lo cual es relativamente largo comparándolo con los demás inversionistas. En el 2007, un 62 % de los fondos fueron prestados directamente a las IMFs, lo que corresponde al promedio (66%) del grupo de pares de Instituciones de financiamiento para el Desarrollo (IFD). Del resto de las inversiones indirectas, el 83 % está destinado a *apexes* o a bancos, contra un 9 % destinado a los vehículos de inversión en microfinanzas y un 8 % restante a otros destinatarios sin definir. A modo de comparación, el grupo de pares de las IFDs consagran en promedio sólo un 30 % de sus fondos indirectos a los *apexes* y bancos. La cooperación española adoptó una postura de inversionista orientado hacia proyectos rentables, haciendo inversiones a largo plazo tanto en ONGs que en bancos, y prestando en moneda fuerte para no soportar el riesgo de cambio alto asociado a las monedas locales. América Latine y el Caribe constituye su prioridad: comprometió en 2007 226 millones de dólares en la región, o sea el 62 % de sus fondos totales.

El segundo donante en términos de fondos comprometidos es el KfW (en alemán *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, lo que significa Instituto de Crédito para la reconstrucción) según las cifras del CGAP (2009h). El KfW es la segunda Institución de Financiamiento para el Desarrollo desde ya cuatro años en importancia de su cartera activa, y representa el 26 % de la cartera total del grupo de las IFDs. En 2008, el monto de sus fondos comprometidos en las microfinanzas se elevó a 1 242 millones de dólares, a comparar con el promedio de 300 millones de dólares del grupo de pares de las IFDs. De esta suma, unos 234,5 millones de dólares fueron destinados a América Latina y el Caribe, contra unos 625,5 millones a Europa del Este y Medio Oriente. La presencia del KfW es relativamente reducida en Asia Meridional, que recibe sólo unos 92 millones. La tendencia de la inversión de esta organización en América Latina y el Caribe es positiva: entre 2006 y 2007 la cantidad de fondos aumentó de un 80 %, y de 40 % para el año siguiente. El KfW es la estructura de cooperación alemana que apunta a brindar asistencia financiera (véase el capítulo 2), y tiene un comportamiento de inversionista similar a sus pares del grupo. El 62,5 % de sus inversiones en 2008 era deuda, contra un 12,5 % de participación en el capital y un 1% de garantías, el resto siendo categorizado como 'otros'. La repartición entre inversión directa en las IMFs e inversión indirecta está equilibrada (50 % cada uno). El KfW se caracteriza por unas inversiones directas más importantes que para el grupo de pares: 11,6 millones de dólares en promedio. En América Latina y el Caribe, brinda menos inversión en moneda local que el promedio del grupo de las IFDs (5% para el KfW contra 15 % en promedio), lo que le permite no asumir el riesgo de cambio en contextos económicos vistos como inestables.

Como lo vimos, el banco de desarrollo regional para América Latina y el Caribe, el BID, también tiene una acción clave en el sector, aunque esté relativamente menos presente que sus equivalentes en Asia o en África. El BID apoyó en 15 países de la región, entre los cuales Colombia, Perú, Paraguay y El Salvador, la creación de programas para canalizar los fondos y la asistencia técnica hacia los bancos privados y las IMFs especializadas para ayudarles a mejorar su oferta de servicios microfinancieros a microempresas, el foco mayor de la acción del BID (Berger 2006). El Programa Global de Crédito para la Microempresa del BID, que es uno de los programas de financiación para entidades de microfinanzas más grandes de América Latina, contribuyó al rápido crecimiento del

sector microcrediticio pero no fue enteramente exitoso en la creación de un sector comercial sustentable, en particular en países tales como Colombia y Argentina donde la intervención del Estado es masiva. A raíz de esas experiencias, el BID decidió crear en 1993 un fondo privado de inversión llamado el Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN), y así se volvió la primera agencia de desarrollo a invertir en capital propio en las instituciones microfinancieras latinoamericanas.

Las iniciativas de donantes internacionales y de agencias de desarrollo fueron numerosas en la región y tuvieron un papel clave en el impulso del sector. El caso latinoamericano se destaca por la presencia de otros tipos de actores muy dinámicos en el desarrollo de las microfinanzas: las redes privadas sin fines de lucro como ACCION International, Women's World Banking e International Projekt Consult (Von Stauffenberg y Pérez Fernández 2005). La red ACCION impulsó la creación de 19 entidades microfinancieras en América Latina, formando con ellas una red, además de encabezar un importante esfuerzo de difusión de buenas prácticas, colaborando en muchas ocasiones con el International Projekt Consult. En los países donde el mercado microfinanciero se desarrolló rápidamente, se puede identificar el rol de esas dos redes: sin el aporte de esas dos entidades, el fuerte crecimiento de BancoSol y Banco Los Andes en Bolivia, MiBanco en Perú, o Procredit en El Salvador y Nicaragua, hubiera sido difícil (Larraín 2005). La acción de la red de Women's World Banking, que cuenta nueve afiliadas en el continente, constituye un caso similar y trabaja con el objetivo declarado de facilitar el acceso de las poblaciones más aisladas a servicios microfinancieros. Esas tres organizaciones globales de microfinanzas, y especialmente ACCION International e International Projekt Consult, fueron actores privilegiados del movimiento temprano de orientación pro mercado en la región, trabajando para la transformación y formalización de las instituciones microfinancieras no reguladas (Berger, Otero y Schor 2006). Como lo expresan Von Stauffenberg y Pérez Fernández (2005):

Las fuentes oficiales de capital, sobre todo multilaterales como el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Corporación Financiera Internacional (IFC), vienen siendo sobrepasados por el cada vez mayor número de fondos especializados en microfinanzas (compuestos de forma creciente por capital puramente privado). Dicho esto, las agencias multilaterales se convierten en algunos casos en una amenaza al crecimiento y a la

consolidación de los fondos privados por su insistencia en prestar a tasas más blandas o plazos más largos. (p.51).

Numerosos observadores (Berger, Goldmark y Miller-Sanabria 2006, Navajas y Tejerina 2006, Marulanda y Otero 2005) corresponden con esta visión, junto con la mayoría de los donantes internacionales. Las microfinanzas en América Latina y el Caribe parecen ejemplificar la evolución hacia la inclusión de ese sector a las finanzas reguladas, ya no como un nicho particular sino como un segmento de mercado más. Sin embargo, la creciente participación de la banca en el financiamiento de las microfinanzas plantea el problema del potencial desvío en la misión que se proponía el sector en un principio (véase el capítulo 1). Desde el punto de vista de las IMF's, es esencial mantener el foco original en la atención de las poblaciones pobres sin consagrar su atención en los segmentos de mayor poder adquisitivo y de mayor capacidad de repago. Si bien numerosos inversores en el sector se presentan como inversores sociales, o sea combinando un objetivo de rentabilidad financiera con un cierto impacto social, el control del desempeño social de las instituciones microfinancieras y de las inversiones en ellas se hace cada vez más necesario. Acorde con las recomendaciones sobre las buenas prácticas en el sector, la cooperación internacional debe permanecer atenta a que su ayuda sea efectiva, velando al buen desarrollo del sector en un marco regulatorio específico y con herramientas tecnológicas de punta, pero también a la protección de los beneficiarios, que siempre deberían estar al centro de las preocupaciones de los actores de la cooperación internacional.

CONCLUSION

Desde sus inicios, las microfinanzas ejercieron cierta atracción en el mundo de la cooperación internacional por el objetivo de su lucha contra la pobreza que planteaban sus pioneros. Durante los últimos años numerosas transformaciones tuvieron lugar en el sector microfinanciero que llegaron a comprometer tal meta inicial. Apareció una tensión creciente entre el objetivo de alcanzar las poblaciones más pobres y la necesidad de sustentabilidad que se fue imponiendo. Los donantes favorecen cada vez más los programas capaces de llegar a tal sustentabilidad, evolución que coincide con la reducción de los flujos de ayuda desde los países centrales. Este trabajo presentó unas contradicciones sustanciales entre los objetivos actuales del CGAP, portavoz de los donantes internacionales, y la intención de llegar a los más pobres. El Grupo solamente promueve un modelo de institución microfinanciera, donde intentan alcanzar una escala suficiente como para poder sostenerse por si sola. Tal visión no toma en cuenta los beneficios sociales que la cooperación internacional podría querer generar.

Los actores iniciales de las microfinanzas fueron revelando al mundo financiero privado que hacer microfinanzas no era solamente posible sino también económicamente interesante en la medida en que los montos no fueran pequeños. A partir de ahí, los inversores privados se multiplicaron en el sector y los bancos empezaron a desempeñar un papel mayor. El rápido desarrollo de los actores privados en microfinanzas y la creciente orientación pro mercado del sector modificaron profundamente las formas de proveer servicios microfinancieros por parte de los mayores recipientes de fondos de la cooperación internacional. Las poblaciones a las cuales se apuntan pasaron de ser los más pobres a los más rentables. La postura de la mayoría de los donantes internacionales frente a tal evolución fue de acompañar y facilitar el desarrollo del mercado privado, bajo las premisas de que la competencia iba a ser favorable a los clientes de servicios microfinancieros.

Sin embargo, se probó que el financiamiento privado y el financiamiento de los donantes terminan sirviendo a grupos distintos de beneficiarios. Un retiro paulatino de los donantes deja afuera a los sectores más pobres que son los menos rentables. Aquellos beneficiarios no pueden encontrar nuevas fuentes privadas de servicios

microfinancieros. Si bien los donantes siguen mostrando una mayor tolerancia al riesgo financiero, buscan la sustentabilidad para todos sus programas lo cual termina reduciendo su campo de acción. Los dos sistemas, actores comerciales por un lado e instituciones con fondeo público o de cooperación por otro lado, tienen que coexistir ya que se dirigen a distintos segmentos de poblaciones y que sirven metas distintas. No hay distorsión del mercado privado por parte de los fondos de cooperación bajo la condición de que éstos se dirigen a poblaciones para las cuales el mercado financiero no existe.

¿Cómo podría mejorarse el rol de la cooperación internacional? Surgen varias mejoras potenciales de sus programas que podrían implementar los organismos de cooperación. Establecer una mayor coherencia entre sus objetivos declarados y sus formas de acciones. Fijar criterios más específicos según sus prioridades, para poder determinar cuál es la forma de ayuda más apropiada. Abandonar la meta de la eficacia en el caso de programas que recién están iniciando o diseñados para sectores más desfavorecidos. Implementar un sistema de incentivos que garanticen a la vez un mayor compromiso de los beneficiarios y del personal de las IMFs para mayores resultados. Reemplazar el ratio costo-beneficio por la utilización de una combinación de indicadores financieros y sociales para medir la naturaleza dinámica de la acción microfinanciera.

En el contexto de un sector microfinanciero en plena expansión, en el cual los cambios empujados por los actores privados tienen un impacto mayor, los donantes tendrán la oportunidad de adaptarse, focalizándose en programas de alto impacto social. Dejar que el sector privado se encargue del financiamiento de las actividades de los más desfavorecidos no aporta al bienestar social, al contrario. Si bien el actual paradigma económico dominante invita a los donantes a una intervención cada vez menor, sus contribuciones son indispensables para que las microfinanzas sigan persiguiendo una meta de reducción de la pobreza. La inclusión financiera de los más desfavorecidos no pasa solamente, como lo sugiere el CGAP, por la mejora del entorno regulatorio, la asistencia técnica a las IMFs, y el apoyo a innovaciones y capacidades del sector, sino también por una intervención directa de los donantes, en particular a través de la provision de fondos allí donde el mercado no tiene interés en llegar.

América Latina constituye un ejemplo del efecto del escaso financiamiento de los donantes. Los actores privados se desarrollaron rápidamente, y si bien existen casos de instituciones que generan impacto social, otros, como el simbólico Banco Compartamos,

aparecen como el ejemplo de la excesiva rentabilidad del mercado. La creciente presencia de los bancos tradicionales tiende a amenazar a las organizaciones de menor tamaño que combinan servicios financieros con otros programas tales como capacitación o servicios de salud. Los fondos de la cooperación internacional y los fondos públicos nacionales están ambos concentrados en pocos países y pocas organizaciones, llevando a una concentración cada vez mayor de las IMFs. En el continente, el desplazamiento de la cooperación internacional por los inversionistas privados se ve agravado por el hecho de que la cooperación ya ocupaba un lugar marginal, a diferencia del caso asiático.

La incursión de las instituciones comerciales y de sus reglas en el mundo de las microfinanzas brindó al sector cierta aceleración en su desarrollo y unas mejoras notables en su funcionamiento. Sin embargo, la presencia de actores comerciales no tiene que restringir la vocación social de una parte de los actores de las microfinanzas. Si bien la posibilidad de un equilibrio entre socialmente responsable y comercialmente rentable ha sido demostrada, las lógicas y las capacidades de la cooperación internacional le permiten fijar otras prioridades para sus acciones que no sean solo el retorno comercial inmediato. Las crecientes presiones hacia una orientación pro mercado de tales actores son reales y éstos no pueden abstraerse del paradigma dominante de la economía mundial. Ellos tienen el difícil rol de hacer arbitrajes entre lo económicamente sustentable y lo socialmente óptimo.

BIBLIOGRAFIA

PUBLICACIONES GENERALES.

Adda J. (1996) *La Mondialisation de l'économie*, Paris : Editions La Découverte, Collection Repères.

Alonso, J. A. (2003) Componentes de una nueva agenda en la política de cooperación al desarrollo, en Costas, A y Cairo, G. (eds.) *Cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprehensiva para el desarrollo*, pp. 125-162, Madrid: Ediciones Pirámide.

Banerjee A., Duflo E., Glennerster R. y Kinnan C. (2009) The miracle of microfinance? Evidence of a randomized evaluation. J-PAL Working paper. Recuperado en http://ifmr.ac.in/cmfp/publications/wp/2009/31_Banerjee_Miracle_of_Microfinance.pdf

Bekerman, M. (2004) *Microcréditos: una estrategia contra la exclusión*, Buenos Aires: Grupo editorial Norma.

Berger, M. (2006) The Latin American Model of Microfinance, en M. Berger, L. Goldmark y T. Miller-Sanabria (eds.) *An Inside View of Latin American Microfinance*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Berger M., Otero M. y Schor G. (2006) Pioneers in the Commercialization of Microfinance: The Significance and Future of Upgraded Microfinance Institutions, en M. Berger, L. Goldmark y T. Miller-Sanabria (eds.) *An Inside View of Latin American Microfinance*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bill & Melinda Gates Foundation (2010) Financial Services for the Poor: Strategy overview, Global Development Program. Recuperado en <http://www.gatesfoundation.org/financialservicesforthepoor/Documents/financial-services-for-the-poor-strategy-overview-november-2010.pdf>

Chengyu, B. (2008) Chinese Microfinance Networks and Cooperation Patterns, Shanghai: CICETE. Recuperado en http://www.microfinanceforum.org/cm_data/Networks_and_Cooperation_Patterns_of_Microfinance.pdf.

Clark, P. y Kays, A. J. (1995) *Enabling entrepreneurship: Microenterprise Development in the United States*, New York: Aspen Institute.

Cull, R., Demirgüç-Kunt A., y Morduch J. (2009) Microfinance meets the market, *Journal of Economic Perspectives* 23(1): 167–192. Recuperado en <http://dri.fas.nyu.edu/docs/IO/13017/Microfinancemeetsthemarket.pdf>

Direction de la coopération au développement (2009) Microfinance et secteurs financiers inclusifs : Stratégies et orientations de la Coopération Luxembourgeoise au Développement, Luxembourg : Ministère des Affaires étrangères.

Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (2005) Coopération française et microfinance : 20 ans de partenariat, DGCID con la colaboración de la Agence Française de Développement, Paris. Recuperado en <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/microfinance-recadre2.pdf>

Duflo E. y Parienté W. (2009) Recent developments in the impact and mechanisms of microfinance, en *Private Sector and Development, Proparco Magazine* What balance between financial sustainability and social issues in the microfinance sector? n°3, septiembre 2009.

Fernández Trillo M., Orduña Vela M., Boedo Vilabella L. y Álvarez García B. (2007) Microcréditos como herramienta incluyente para la reducción de la pobreza, documento preparado para la IX Reunión de Economía Mundial de Madrid, Universidad de La Coruña.

Hashemi S., Littlefield E. y Morduck J. (2003) ¿Constituye el microfinanciamiento una estrategia eficaz para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio?, *Enfoques* n°24, Washington: Consultative Group to Assit the Poor.

Garson, J. (1996) Microfinance and Anti-Poverty Strategies. A donor perspective. UNCDF Policy Series. New York: United Nations Development Program (UNDP).

Goldmark L. y Miller-Sanabria T. (eds.) (2006) *An Inside View of Latin American Microfinance*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gulli, H. (1999) *Microfinanzas y Pobreza ¿Son válidas las ideas preconcebidas?* New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gutiérrez Nieto B. (s.f.) Microcréditos y reducción de la pobreza: La experiencia de la AOD española, Universidad de Zaragoza. Recuperado en <http://www.ucm.es/info/ec/jec7/pdf/com6-5.pdf>

Iglesias M.F. y Renaud J. (2008) El impacto social de las microfinanzas: El caso de AVANZAR, Documento de trabajo N°18, Buenos Aires: CENES, Universidad de Buenos Aires.

Jansson T. (2003) Financing Microfinance, Serie de Papers técnicos del Departamento de Desarrollo Sustentable, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado en http://www.infoagro.net/shared/docs/a6/financing_microfinance.pdf

Jiménez González C. (2003) Las Teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales, en *Polis* 03, volumen DOS, p. 115-147.

Kanbur R. (2003) *The Economics of International Aid*, New York: Department of Applied Economics and Management of Cornell University. Recuperado en http://www.dyson.cornell.edu/research/researchpdf/wp/2003/Cornell_Dyson_wp0339.pdf

Khandker, S. (1998) *Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh*. New York: Oxford University Press.

Lacalle Calderón M. (2008) *Microcréditos y pobreza: de un sueño al Nobel de la Paz*, Madrid: Ediciones Turpial.

Larraín C. (2009) *¿Existe un modelo de microfinanciamiento en América Latina?*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Ledgerwood, J. (1999) *Microfinance handbook: an institutional and financial perspective*, Washington: Publicaciones del Banco Mundial.

Littlefield E., Latortue A., Siedek H., y McKee K. (2006) *Managing the floodgates? Making the most of International flows of microfinance funding*, Commissioned paper, workshop of the 2006 Global Microcredit Summit. Recuperado en http://www.microcreditsummit.org/papers/Workshops/27_Littlefield.pdf

Mahajan V. (2005) *From Microcredit to Livelihood Finance*, BASIX, Hyderabad. Recuperado en http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.25359/34431_file_06.pdf

Marulanda B. (2006) *Downscaling: Moving Latin American Banks into Microfinance*, en M. Berger, L. Goldmark y T. Miller-Sanabria (eds.) *An Inside View of Latin American Microfinance*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Marulanda B. y Otero M. (2005) *The Profile of Microfinance in Latin America in 10 Years: Vision and Characteristics*, Boston: ACCION International. Recuperado en http://www.insme.org/documents/Microfinance_Profile_Latin_America.pdf

Microfinance Information eXchange (2009) *The Microbanking Bulletin n° 19*, Diciembre 2009, Washington: MIX. Recuperado en <http://www.themix.org/sites/default/files/MBB%2019%20-%20December%202009.pdf>

Microfinance Information eXchange (2010) *The Microbanking Bulletin n° 20*, Septiembre 2010, Washington: MIX. Recuperado en <http://www.themix.org/sites/default/files/MBB%2020%20-%20September%202010.pdf>

Morduch J. (1999) *The Microfinance Promise*, en *Journal of Economic Literature* Vol. 37 (Diciembre 1999), pp. 1569–1614.

Morduch J. (2000) *The Microfinance Schism*, en *World Development* Vol. 28, No. 4, pp. 617-629.

Morduch J. y Armendariz (2010) *The Economics of Microfinance* (segunda edición), Cambridge: MIT Press.

Morduch J. y Haley B. (2002) *Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction*, NYU Wagner Working Paper N° 1014, Nueva York. Recuperado en http://pdf.wri.org/ref/morduch_02_analysis_effects.pdf

MicroCapital (2007) *Microfinance Funds Universe*. Recuperado en <http://www.microcapital.org/microfinance-funds-universe>

Navajas S. y Tejerina L. (2006) *Microfinance in Latin America and the Caribbean: How Large Is the Market?*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Best Practices Series. Recuperado en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1718100>

Pritchett, L. (2002) *It Pays to be Ignorant: A Simple Political Economy of Rigorous Program Evaluation*, Kennedy School of Government, Harvard University. Recuperado en http://www.hks.harvard.edu/fs/lpritch/ignorance_v2_r1.pdf

OECD (2008) *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra*, Paris: OECD. Recuperado en <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

OECD (2008) *Factsheet Is it ODA ?*, suplemento del documento Development Assistance Committee (DAC) Statistical Reporting Directives publicado en noviembre del 2008. Recuperado en <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>

OECD (2010) *History of the 0,7% ODA target*, publicado originalmente en *DAC Journal*, 2002, Vol 3 N° 4, p. III-9 –III-1, revisado en Junio del 2010. Recuperado en <http://www.oecd.org/dataoecd/16/38/45539274.pdf>

Organizacion de las Naciones Unidas (1997) *Role of Microcredit in the Erratication of Poverty*, Washington: UN Editions.

Rosales R. (2006) *Regulation and Supervision of Microcredit in Latin America*, en M. Berger, L. Goldmark y T. Miller-Sanabria (eds.) *An Inside View of Latin American Microfinance*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sen, A. (1992) *Inequality Reexamined*, Cambridge: Harvard University Press.

Soto H. de (1986) *El Otro sendero*, Editorial El Barranco.

The Economist Intelligence Unit (2010) *Global microscope on the microfinance business environment 2010*, The Economist. Recuperado en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35379430>

United Nations Advisors Group on Inclusive Financial Sectors (2008) *Microcredit, Microfinance, Inclusive Finance: Building on Success*. Recuperado en

http://www.uncdf.org/english/microfinance/advisors_group/docs/Recommendations%20from%20the%20Advisors%20Group.pdf

USAID (2010) Microenterprise Results Reporting: Annual report to Congress fiscal year 2009, Washington: USAID. Recuperado en http://www.usaid.gov/press/congressional/2009/MRR_FY09_Congressional_Report.pdf

Von Stauffenberg D. y Pérez Fernández M. J. (2005) Informe sobre el estado de las microfinanzas en América Latina, Centro de Apoyo a la Microempresa (CEAMI); MicroRate; Fundación Codespa y BBVA. Recuperado en http://ws1.grupobbva.com/TLBB/fbin/InformeMicrofinanzas_tcm61-162579.pdf

Woller G. y Woodsworth W. (2001) Microcredit as a grass-roots policy for International Development, en *Policy Studies Journal*, vol.29 n° 2, p. 267-282.

Yunus M.(1999) How Donor Funds Could Better Reach and Support Grassroots Microcredit Programs Working Towards the Microcredit Summit's Goal and Core Themes, intervencion en la Cumbre del Microcrédito en Abidjan, 24-26 Junio de 1999. Recuperado en <http://www.microcreditsummit.org/papers/donorpaper.pdf>

Yunus Blasts Compartamos (2007) Business Week del 24 de diciembre de 2007. Recuperado en http://www.businessweek.com/magazine/content/07_52/b4064045920958.htm

PUBLICACIONES DEL CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP).

Todas las publicaciones mencionadas fueron recuperadas del sitio del CGAP (<http://www.cgap.org/p/site/c/pubs/>)

CGAP (1998) Cómo financian los donantes miembros del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre a las instituciones de microfinanciamiento, nota n°11 de enero de 1998, Washington: CGAP.

CGAP (2002) El Microfinanciamiento y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Reseña para agencias de cooperación, n°9, Washington: CGAP.

CGAP (2003) ¿Constituye el microfinanciamiento una estrategia eficaz para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio? en *Enfoques* n°24, agosto 2003, por Elizabeth Littlefield, Jonathan Morduch y Syed Hashemi, Washington: CGAP.

CGAP (2004a) Aid Effectiveness Initiative: Microfinance Donor Peer Reviews. Global Results: Analysis and Lessons, Washington: CGAP.

CGAP (2004b) Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs, Case Study, Washington: CGAP.

CGAP (2005a) El Mercado para la inversión extranjera en el sector de las microfinanzas: Oportunidades y desafíos, Enfoques n°30, Washington: CGAP.

CGAP (2005b) Helping to Improve Donor Effectiveness in Microfinance: Funding microfinance technology, Donor Brief n° 23, abril 2005, Washington : CGAP.

CGAP (2005c) Maximiser l'efficacité de l'aide en microfinance, Brief n°22, Washington: CGAP.

CGAP (2006a) Eficacia de la ayuda en las microfinanzas: Evaluación de los proyectos de microcrédito del banco mundial y el programa de las naciones unidas para el desarrollo, Enfoques n°35, Washington: CGAP.

CGAP (2006b) Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas: Directrices de consenso sobre microfinanzas, Segunda edición, octubre de 2006, Washington: CGAP.

CGAP (2006c) Supporting Community-managed Loan Funds, Brief, Washington : CGAP.

CGAP (2007) Vehículos de inversión en microfinanzas, Reseña, Washington: CGAP.

CGAP (2008a) Inversión extranjera de capital en microfinanzas: Equilibrar los beneficios sociales y los financieros, Enfoques, Washington: CGAP.

CGAP (2008b) Microfinance Funder Survey Donor Snapshot AECID, Washington: CGAP.

CGAP (2008c) Microfinance Funder Survey Latin America and the Caribbean, Washington: CGAP.

CGAP (2008d) Microinsurance: What can donors do?, Brief, Washington: CGAP.

CGAP (2009a) Are Deposits a Stable Source of Funding for Microfinance Institutions?, Brief, Washington: CGAP.

CGAP (2009b) Encuesta de 2009 a financiadores de las microfinanzas: América Latina y el Caribe (LAC), Washington: CGAP.

CGAP (2009c) Encuesta de 2009 a financiadores de las microfinanzas: Resultados generales, Washington: CGAP.

CGAP (2009d) Financial Crisis Snapshot Latin America & the Caribbean, Washington : CGAP.

CGAP (2009e) Los gerentes microfinancieros evalúan el financiamiento en línea: ¿Se trata de finanzas, comercialización o algo completamente diferente?, Washington: CGAP.

CGAP(2009f) Improving Effectiveness from within: SmartAid for Microfinance Index, Brief, Washington: CGAP.

CGAP (2009g) Microfinance continue to grow despite the crisis, Brief, Washington: CGAP.

CGAP (2009h) Microfinance Funder Survey Donor Snapshot KfW, Washington: CGAP.

CGAP (2009i) Microfinance Funder Survey: East Asia and the Pacific (EAP), Washington: CGAP.

CGAP (2009j) Microfinance Funder Survey: South Asia (SA), Washington: CGAP.

CGAP (2009k) Microfinance Funder Survey: Sub-Saharan Africa (SSA), Washington: CGAP.

CGAP (2009l) Poor People Using Mobile Financial Services: Observations on Customer Usage and Impact from M-PESA, Brief, Washington : CGAP.

CGAP (2009m) The Impact of the Financial Crisis on Microfinance Institutions and Their Clients Results from CGAP's 2009 Opinion Survey, Brief, Washington: CGAP.

CGAP (2010) Apexes: An Important Source of Local Funding, Brief, Washington: CGAP.

ANEXOS

ANEXO 1: ¿CÓMO DEFINIR LA POBREZA?

Esta sección está basada sobre el trabajo de Murdoch y Haley (2002).

Las microfinanzas apuntan a brindar servicios financieros a los segmentos pobres de la población mundial. Pero ¿Quiénes son los pobres? ¿Cómo definir la pobreza? ¿Quiénes son los más pobres, esta categoría frecuentemente invocada en los trabajos académicos y las publicaciones de los organismos trabajando en el sector? Muy pocos estudios o artículos definen esas categorías antes de emplearlas. Se pueden sugerir varias razones a esa falta de definiciones: el hecho de que no sea una prioridad de tales trabajos, la falta de evaluaciones de parte de los actores de las microfinanzas, la ausencia de consenso académico acerca del tema, o las dificultades metodológicas de una definición estática de la pobreza.

Tanto las IMFs como sus financiadores basan sus perspectivas sobre supuestos en cuanto al nivel de pobreza. En general, el tamaño de los microcréditos está utilizado como un indicador de la pobreza del beneficiarios del servicio microfinanciero. Se supone que los clientes más ricos no estarán interesados por un programa que presta pequeñas cantidades de dinero, y que al tener una mayor capacidad de pago, estarán interesados en créditos mayores. Tanto las IMFs que los donantes suponen que las características de las microfinanzas crean un sesgo favorable a los pobres: el tamaño reducido de los préstamos, la alta tasa de interés, el plazo corto del préstamo demasiado corta para proyectos complejos de inversión, la frecuencia de los pagos y el sistema de garantías son factores que son supuestamente poco atractivos para los que tienen acceso a otras formas de servicios financieros, mientras que los pobres están dispuestos a aceptar esas condiciones particulares. La creencia firme en tal sesgo contribuye a explicar la falta de incentivos para los programas en estudiar el nivel de pobreza de sus beneficiarios. Sin embargo, estudios recientes prueban que el tamaño de los préstamos en un indicador muy poco acertado del nivel de pobreza (Murdoch 2010, Marulanda y Otero 2005, entre otros).

Murdoch y Haley establecen una lista de definiciones de las categorías de pobres y de más pobres (*poorest*) encontradas en artículos académicos.

Las definiciones de la pobreza extrema varían: el criterio puede ser la ausencia de tierras propias en contextos rurales, un ingreso inferior a un dólar por día, el hecho de situarse en la mitad más desfavorecida de los que viven bajo la línea de pobreza, o de ganar menos que un determinado ingreso mensual. Las palabras mismas empleadas en los distintos trabajos son diferentes aunque a veces designen la misma realidad.

Algunos ejemplos de las definiciones mencionadas:

“Los más pobres están definidos como los que viven en hogares con ingresos que los ubican en la mitad más desfavorecida de los grupos de los pobres definidos por cada país. Los hogares en la segunda mitad están definidos como pobres” (Gibbons and Meehan, 2000, p. 2, citado en Murdoch y Haley 2002).

“Los llamados emprendedores pobres no necesitan asistencia para ellos mismos, sino que necesitan ayuda en establecer una actividad que eventualmente incrementara sus ingresos” “Los pobres no emprendedores no saben cómo utilizar el crédito para generar ingresos” (Garson, p. 3, en Murdoch y Haley 2002).

“A fines analíticas, conviene, por lo menos en un principio, conceptualizar dos principales grupos de pobres: los más pobres que no superaron un cierto umbral económico mínimo y cuyas necesidades son esenciales para los servicios financieros de tipo proteccionistas, y los que se ubican arriba de tal umbral que pueden demandar crédito promocionales. Este umbral económico mínimo se define por características tales como la existencia de un ingreso fiable, la libertad de contraer deuda, una salud suficiente como para evitar enfermedades generando incapacidades, una autonomía hacia las contingencias inminentes y unos recursos suficientes (tales como ahorros, activos convertibles que no sean esenciales, y programas de ayuda sociales) para manejar los problemas cuando se presentan” (Hulme y Mosley, 1997, en Murdoch y Haley 2002).

ANEXO 2: LOS PARTICIPANTES DEL GLOBAL DONOR SURVEY DEL CGAP (2009)

Participantes a la encuesta : ABP, AECID, AFD Proparco, AfDB, AsDB, AusAID, BIO, CAF, CDC, CIDA, Citi Foundation, Cordaid, CSIF, DANIDA, DCA USAID, DFID, DOEN Foundation, EBRD, EC, EIB, Finland MoFA, Finnfund, FIRST, FMO, Fondation Sen'Finances, Ford Foundation, Gates Foundation, Grameen Foundation, Grameen Jameel, GTZ, Hivos, ICCO, IFAD, IFC, ILO, ING, IsDB, Italy MoFA, JICA, KfW, Kiva, Lux Dev, Mastercard Foundation, MCC, MIF IADB, MSDF, Netherlands MoFA, NORAD, Norfund, Oikocredit, Omidyar Network, OPIC, Oxfam Novib, PGGM, SDC, Sida, SIFEM, TIAA-CREF, UNCDF, USAID, World Bank.

Clasificación de los participantes adoptada por el CGAP:

Donantes (38):

- Organismos bilaterales, definidos como las instituciones y ministerios de Gobierno de los países desarrollados. Por ejemplo: SIDA, USAID
- Bancos multilaterales de desarrollo y organismos de las Naciones Unidas, definidos como las entidades que son propiedad de múltiples gobiernos del mundo industrializado y en desarrollo. Por ejemplo: Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo y organismos de las Naciones Unidas como el FNUDC y FIDA.
- Fundaciones, definidas como organizaciones sin fines de lucro o fondos de beneficencia generalmente financiados por un individuo, familia o empresa del sector privado, cuyo objetivo principal es otorgar donaciones a entidades no vinculadas a ellas. Por ejemplo: la Fundación Bill y Melinda Gates o la Fundación Ford.
- Otros donantes, por ejemplo ONGs internacionales.

Inversionistas (23):

- Instituciones de financiamiento para el desarrollo (IFD), definidos como los órganos dedicados al sector privado de instituciones bilaterales y multilaterales de desarrollo que son propiedad de Gobiernos. Por ejemplo el KfW o la IFC.
- Inversionistas individuales, definidos como los inversionistas minoristas con interés en el ámbito social que brindan capital a través de organizaciones como Oikocredit, fondos de inversión y plataformas para el financiamiento entre pares, como Kiva.
- Inversionistas institucionales, definidos como los bancos privados, fondos de pensión, compañías de seguro, fondos de donaciones e inversión en capital privado, fondos soberanos de riqueza que canalizan capital hacia las microfinanzas. Por ejemplo, el Deutsche Bank o TIAA-CREEF.

ANEXO 3: GLOSARIO

Basado sobre el glosario preparado por Joanna Ledgerwood en *Microfinance handbook: an institutional and financial perspective* (1999)

Alcance de las actividades: para una IMF, el nivel de pobreza de los clientes a los cuales llega

Apex: una institución mayorista legalmente registrada que provee capital, gestión y otros servicios a las IMFs, en general en un país o una región dados.

Cooperativas de crédito, o uniones de crédito: instituciones financieras manejadas por sus propios miembros que no tienen accionarios externos, en la cual cada miembro tiene derecho de voto en la organización. Los miembros pueden depositar dinero y/o tomar préstamos con la organización.

Crédito: fondos prestados asociados a unos términos específicos para su reembolso.

Deuda: préstamo que una IMF toma para financiar sus activos

Diversificación de cartera: el hecho para una IMF de evitar la concentración de su cartera en una solo región o en un segmento del mercado.

Escala de alcance: la cantidad de clientes servidos por una IMF.

Estudio de impacto: la determinación de los resultados de una intervención.

Indicadores de desempeño: ratios comparando un dato financiero con otro.

Institución formalizada: instituciones financieras que están sujetas no sólo a las reglas y regulaciones generales sino también a la regulación y supervisión específicas a las entidades bancarias.

Intermediación financiera: la provisión de productos y servicios financieros, como ahorro, crédito, seguro, tarjetas de crédito, y sistemas de pago.

Liquidez: la cantidad de dinero o casi dinero disponible para la demanda de efectivo de una IMF.

Minimalista: se dice de una IMF que solo provee servicios financieros.

Microcrédito plus: vinculación de los servicios microfinancieros con otros tipos de servicios sociales apuntados a los beneficiarios.

Regulación financiera: el cuerpo de principios, reglas, estándares y procedimientos mandatorios que se aplican a las instituciones financieras

Riesgo de liquidez: el riesgo de no tener lo suficiente de efectivo para responder a la demanda, llevando a costos adicionales de tomar prestado fondos a corto plazo relativamente caros para remediar a la iliquidez.

Servicios sociales: servicios no financieros que apuntan a mejorar el bienestar de los beneficiarios.

Supervisión financiera: el examen y monitoreo de las organizaciones para la aplicación de la regulación financiera

Viabilidad financiera, o autosuficiencia: la capacidad para una institución financiera de cubrir sus costos con sus ingresos.